

Mauro Figueredo de Figueiredo

**OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
E A CONSERVAÇÃO MARINHA NO BRASIL:
A CONTRIBUIÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL**

Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do Grau de
Mestre em Direito
Orientador: Prof. Dr. Rogério da Silva
Portanova

Florianópolis
2016

**Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.**

Figueiredo, Mauro Figueredo de
Objetivos do desenvolvimento sustentável e a conservação
marinha no brasil: a contribuição do direito ambiental /
Mauro Figueredo de Figueiredo ; orientador, Rogério da Silva
Portanova - Florianópolis, SC, 2016.

194 p. ; 21cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-
Graduação em Direito.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.
3. Oceanos. I. Portanova, Rogério da Silva. II. Universidade
Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em
Direito. III. Título.

Mauro Figueredo de Figueiredo

**OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
E A CONSERVAÇÃO MARINHA NO BRASIL:
A CONTRIBUIÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Direito, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós Graduação em Direito – PPGD.

Florianópolis, 5 de outubro de 2016.

Prof. Dr. Arno Dal Ri Jr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Rogério da Silva Portanova, Dr.
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Letícia Albuquerque, Dr.^a
Universidade de Federal de Santa Catarina

Prof.^a Carolina Medeiros Bahia, Dr.^a
Universidade de Federal de Santa Catarina

Prof. Ricardo Stanziola, Dr.
Universidade do Vale do Itajaí

Prof.^a Marinez Scherer Dr.^a
Universidade Federal de Santa Catarina
(suplente)

Dedico à família, aos amigos e ao mar.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao Grande Espírito do Universo, pai e mãe.

A todos os cidadãos brasileiros que pagam os impostos e por isso indiretamente ajudaram a financiar meus estudos.

Aos servidores e professores do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da UFSC por terem construído, ao longo dos anos, um programa de excelência.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Rogério Silva Portanova, por me acompanhar nessa caminhada, transmitindo confiança no meu potencial e permitindo a liberdade de criação.

Em nome dos meus pais, Fani Figueredo de Figueiredo (*in memoriam*) e Joaquim Adir Vinhas Figueiredo, agradeço aos meus ancestrais pela vida.

À Terra, pela qualidade de vida.

Aos meus pais também agradeço pela vida dos meus irmãos, que junto com eles me ajudaram a entender o valor da família.

À Juliana pelo apoio incondicional, pela força, pelo amor e pelos filhos (Yan e Marthen), com quem aprendemos todos os dias sobre amor e educação.

Ao Marthen, fruto do nosso amor, por levar adiante minha paixão pelo surfe, pela vida e pela aventura.

Aos amigos do surfe, por me incentivarem a estar no mar, fonte da vida, inspiração, alimento e diversão.

A todos e todas que apoiam e confiam no meu trabalho. Professores, alunos, colegas.

Aos membros da banca pela dedicação na avaliação deste trabalho.

Às Organizações que permitem que eu coloque em prática o conhecimento adquirido nos livros: APRENDER Entidade Ecológica, SOS Mata Atlântica e Oceana.

Meu fado é de não entender quase tudo.
Sobre o nada eu tenho profundidades.
(Manoel de Barros, 2011).

RESUMO

O presente trabalho analisa a evolução da agenda das Nações Unidas até a Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em especial o Objetivo 14, que trata da Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. Nesse contexto da Agenda 2030, avalia-se a evolução do direito do mar e do direito internacional ambiental, com o foco na conservação marinha. O objetivo foi estudar como o direito brasileiro pode colaborar para a implementação do ODS 14, por isso se avaliou o *status* atual das normas que tratam do tema e perspectivas futuras. A conclusão aponta para algumas descobertas que se destacaram durante a pesquisa como, por exemplo, a necessidade do aprimoramento das normas para a conservação marinha, a Agenda 2030 como um instrumento de marketing político, a gestão baseada em ecossistemas como fundamento para a sustentabilidade forte e a possibilidade de uma subclassificação do direito do mar e do direito ambiental, chamada direito da conservação marinha.

Palavras-chave: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Direito. Oceanos.

ABSTRACT

The present research analyzes the evolution of the United Nations agenda until the Agenda 2030 and its Sustainable Development Goals, with special focus on Goal 14, which deals with the conservation and sustainable use of the oceans, seas and marine resources for sustainable development. In the context of the 2030 Agenda, this dissertation assesses the evolution of the law of the sea and international environmental law with a focus on marine conservation. The objective of the dissertation was to study how the Brazilian environmental law can contribute to the implementation of the SDG 14, so the current status of the rules dealing with the issue and future prospects were assessed. The conclusion points to some discoveries that were stood out during the research as, for instance, the need of improvement of laws for marine conservation, the Agenda 2030 as a political marketing tool, the ecosystems based management as the basis for strong sustainability and the possibility of a sub classification of law of the sea and environmental law, which we call law of marine conservation.

Keywords: Sustainable Development Goals. Law. Oceans.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 1 - 5 Ps do Desenvolvimento Sustentável | 48 |
| Figura 2 - Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar | 74 |
| Figura 3 - Zonas Marítimas sob jurisdição ou soberania nacional | 78 |
| Figura 4 - Amazônia Azul | 116 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|---|
| AAE | Avaliação Ambiental Estratégica |
| ABNT | Associação Brasileira de Normas Técnicas |
| AIA | Avaliação de Impactos Ambientais |
| Anama | Associação de Municípios e Meio Ambiente |
| APP | Área de Preservação Permanente |
| Atepa | Assistência Técnica e Extensão Pesqueira e Aquícola |
| BOE | Barris de Petróleo Equivalente |
| CDB | Convenção da Diversidade Biológica |
| Cepal | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe |
| CI | Conservação Internacional |
| CIRM | Comissão Interministerial para os Recursos do Mar |
| CLPC | Comissão de Limites da Plataforma Continental |
| CNUDS | Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável |
| Conama | Conselho Nacional do Meio Ambiente |
| CPGs | Comitês Permanentes de Gestão |
| Ecosoc | Conselho Econômico e Social das Nações Unidas |
| EIA | Estudo de Impacto Ambiental |
| EUA | Estados Unidos da América |
| FAO | Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura |
| Gerco | Gerenciamento Costeiro |
| GI-GERCO | Grupo Integrado para o Gerenciamento Costeiro |
| Ibama | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| ICMS | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços |
| Mapa | Ministério da Agricultura |
| Marpol | Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios |
| MCTI | Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação |
| MMA | Ministério do Meio Ambiente |
| MP | Medida Provisória |
| MPA | Ministério da Pesca e Aquicultura |
| ODM | Objetivos de Desenvolvimento do Milênio |
| ODS | Objetivo do Desenvolvimento Sustentável |
| Oilpol | Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição do Mar por Hidrocarbonetos |

| | |
|----------|--|
| OMC | Organização Mundial do Comércio |
| ONGs | Organizações não governamentais |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OSCs | Organizações da Sociedade Civil |
| PAFs | Planos de Ação Federal |
| PEGC | Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro |
| PEM | Planejamento Espacial Marinho |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PL | Projeto de Lei |
| PMGC | Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro |
| PNAP | Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas |
| PNCMar | Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro |
| PNGC | Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro |
| PNMA | Política Nacional do Meio Ambiente |
| PNMC | Política Nacional sobre Mudança do Clima |
| PNRB | Programa Nacional de Repartição de Benefícios |
| PNRH | Política Nacional para os Recursos do Mar e da Política Nacional de Recursos Hídricos |
| PNRM | Política Nacional dos Recursos do Mar |
| Pnud | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| Pnuma | Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente |
| PPP | Políticas, Planos e Programas |
| PRA | Programas de Regularização Ambiental |
| Profrota | Programa Nacional de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional |
| Rima | Relatório de Impacto Ambiental |
| RMQSAMar | Relatório de Monitoramento da Qualidade e Saúde Ambiental Marinha |
| RQA-ZC | Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira |
| RQMA | Relatório de Qualidade do Meio Ambiente |
| SEAP | Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca |
| SECIRM | Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar |
| Sinima | Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente |
| Sinpesq | Sistema Nacional de Informação da Pesca e Aquicultura |
| Sisnama | Sistema Nacional do Meio Ambiente |
| SMA | Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira |
| SNUC | Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza |
| STF | Superior Tribunal Federal |

| | |
|--------|--|
| TPPs | Terminais Pesqueiros Públicos |
| UCs | Unidades de Conservação |
| UICN | União Internacional para a Conservação da Natureza |
| UNCCUR | Conferência das Nações Unidas sobre Conservação e Utilização de Recursos |
| UNCLOS | United Nations Convention on the Law of the Sea |
| UNFCCC | Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima |
| WWF | World Wide Found for Nature |
| ZEE | Zona Econômica Exclusiva |
| ZEEC | Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro |

SUMÁRIO

| | | |
|--------------|---|------------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 23 |
| 2 | MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA AGENDA DAS NAÇÕES UNIDAS | 29 |
| 2.1 | A AGENDA 2030 E OUTRAS AGENDAS | 30 |
| 2.2 | A AGENDA 2030 DA ONU | 48 |
| 2.3 | O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA..... | 52 |
| 3 | OCEANOS SUSTENTÁVEIS, PLANETA SUSTENTÁVEL. 67 | |
| 3.1 | A CONSERVAÇÃO MARINHA NA AGENDA MUNDIAL ... | 68 |
| 3.1.1 | A Constituição dos Mares..... | 74 |
| 3.1.2 | A conservação marinha nas principais normas do direito internacional ambiental..... | 89 |
| 3.1.3 | Vida Debaixo da Água | 100 |
| 4 | O DIREITO DA CONSERVAÇÃO MARINHA E A IMPLEMENTAÇÃO DO ODS 14 NO TERRITÓRIO MARINHO DO BRASIL | 113 |
| 4.1 | OS ESPAÇOS MARINHOS SOB JURISDIÇÃO DO BRASIL | 113 |
| 4.2 | O MAR E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988..... | 117 |
| 4.3 | A LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL PARA A CONSERVAÇÃO MARINHA NO BRASIL | 121 |
| 4.3.1 | Política Nacional do Meio Ambiente..... | 126 |
| 4.3.2 | Política Nacional dos Recursos do Mar - PNRM..... | 127 |
| 4.3.3 | O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro..... | 133 |
| 4.3.4 | A Política de Pesca Sustentável e os subsídios à pesca no contexto brasileiro | 141 |
| 5 | UMA POLÍTICA NACIONAL PARA A CONSERVAÇÃO E USO SUSTENTÁVEL DO BIOMA MARINHO BRASILEIRO | 149 |
| 5.1 | PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO - PEM | 154 |
| 5.2 | INDICADORES NACIONAIS DE QUALIDADE E SAÚDE AMBIENTAL MARINHA..... | 156 |
| 5.3 | RELATÓRIO NACIONAL DE MONITORAMENTO DA QUALIDADE E SAÚDE AMBIENTAL MARINHA - RNMQSAM..... | 157 |
| 5.4 | RELATÓRIO NACIONAL DE PRODUÇÃO PESQUEIRA... | 159 |
| 5.5 | SISTEMA DE ÁREAS MARINHAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS | 160 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5.6 | INVENTÁRIO MARINHO DE ESPÉCIES CRÍTICAS E VULNERÁVEIS | 163 |
| 5.7 | PLANOS DE AÇÃO SETORIAIS PARA AS ATIVIDADES ECONÔMICAS DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL NO BIOMA MARINHO E A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA..... | 166 |
| 5.8 | AVALIAÇÃO E ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL E LICENCIAMENTO AMBIENTAL, INCLUINDO O LICENCIAMENTO AMBIENTAL ADAPTATIVO | 170 |
| 5.9 | INSTRUMENTOS ECONÔMICOS | 172 |
| 6 | CONCLUSÃO | 175 |
| | REFERÊNCIAS | 179 |

1 INTRODUÇÃO

A vida no Planeta Terra é uma experiência arriscada. Embora na Língua Portuguesa o nome do nosso Planeta faça referência à terra, ao solo onde pisamos e onde vive a espécie humana, avistado do espaço o que se percebe é uma grande bola azul. A Terra é o Planeta Água. A humanidade, porém, parece não enxergar que a terra onde pisamos está rodeada de água por todos os lados e a qualquer momento podemos ser inundados. Esse é apenas um dos milhares de perigos que encontramos no que chamamos de mundo. Com o tempo, quanto mais a humanidade busca o “desenvolvimento”, mais perigos teremos que enfrentar.

A humanidade conhece pouco do terreno onde pisa. Em termos científicos, nem mesmo a biodiversidade das florestas que rodeiam as cidades é plenamente conhecida. Nossa espécie se relaciona com os oceanos desde sempre, contudo o conhecimento dessas áreas que ocupam 70% do planeta é mínimo. Porém, é suficiente para explorá-lo de maneira desordenada, sob uma racionalidade ancorada no século XX. Se hoje a humanidade corre perigo, chegou até aqui por pura ignorância.

A visão mecanicista, segmentada e antropocêntrica separou a terra do mar e permitiu que, por muito tempo, os oceanos fossem tratados como lixeira. Na verdade, isso ainda é uma realidade. Os resíduos da atividade humana, imersa na era do plástico, inundaram os oceanos de tal maneira que alguns cientistas afirmam que, ainda neste século, teremos tanto lixo quanto peixes no mar. A emissão de poluentes, o desmatamento e outras atividades antrópicas realizadas na terra ocasionaram mudanças no clima com efeito direto no mar, provocando o fenômeno da acidificação e também a elevação do nível dos oceanos. A influência negativa do ser humano no Planeta levou os cientistas a declararem a transição da era geológica do Holoceno para o Antropoceno. Estamos conduzindo mal a nave que utilizamos para navegar no universo e isso é uma má notícia para todos os seres vivos que habitam a Terra, inclusive os que se autodenominam *Homo Sapiens*. Ora, vivemos em um Planeta coberto de água e o chamamos de Terra, nossas ações podem inundar toda a área continental desse planeta e ainda nos consideramos seres com razão. Nossa ignorância tem que ter limites, ou tomamos consciência ou a Terra vai seguir navegando sem nós.

Muitas das agressões que nós humanos causamos à Terra e aos seres que nela coabitam conosco acontecem por falta de percepção. Por muito tempo, ignoramos os efeitos de um modo de vida autodestrutivo. A raça humana na verdade é pouco evoluída – destruímos nossos iguais

em guerras por poder e por território, tudo no Planeta está compartimentado, vivemos em bairros, cidades, estados, países, e competimos entre nós em busca da conquista do que é dos outros com objetivo de evoluir, de desenvolver esses territórios compartimentados – e isso se dá a um custo altíssimo.

Foi após uma dessas inúmeras guerras, a chamada Segunda Guerra Mundial, que os países buscaram se unir em torno de uma organização para promover a Paz. Em 1945, foi fundada a Organização das Nações Unidas. A partir desse evento histórico, o mundo compartimentado se comprometia a buscar união. Em paralelo a isso, a partir da segunda metade do século XX, os efeitos do desenvolvimento irracional começaram a preocupar os líderes mundiais que se reuniram para manter a paz. Embora o mundo ainda tenha guerras em demasia, a Organização fundada para manter a paz ainda resiste e, nesse momento histórico, quando a humanidade já está com os dois pés no século XXI, conclui-se que a forma como se dá o desenvolvimento é essencial para atingir seu objetivo primeiro: a paz mundial.

Foi a partir dos anos 70 que o modelo de desenvolvimento começou a ser debatido, no âmbito da ONU, com respeito à variável ambiental de forma mais enfática. Parte desse debate foi influenciada pelas negociações sobre a relação dos Estados com os espaços marinhos, que também foram acelerados para evitar conflitos sobre direitos territoriais no mar. Nos anos 80, logo após a assinatura da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (UNCLOS), a Organização consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável ao divulgar o relatório Nosso Futuro Comum, que passou a ser um conceito notório após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro. Em 1994, entrava em vigor a UNCLOS, dedicando parte relevante do seu conteúdo à preservação do meio ambiente marinho. Pelo menos em termos legais e políticos a humanidade avançou, ao rever os rumos da Terra e sua relação com o meio marinho. Passamos a ter regras, tanto de direito do mar quanto de direito ambiental internacional, demonstrando que a sociedade global deve avançar na direção de uma nova compreensão sobre os componentes que sustentam a vida no planeta. A ideia era reduzir o perigo e minimizar o risco da aventura humana na terra. Os mecanismos jurídicos adotados no Rio de Janeiro naquela oportunidade, embora inseparáveis do contexto de utilização dos espaços marinhos estabelecido pela UNCLOS, pouco se comunicavam com a Convenção. No entanto, essa percepção equivocada não foi duradoura e a intersecção dos temas ‘direito do mar’ e ‘direito ambiental’ é inevitável.

Chegamos ao século XXI sem que conseguíssemos minimizar os perigos. Ainda temos guerras, a degradação ambiental e seus efeitos hoje são perceptíveis a olho nu. As demandas sobre o mar aumentaram significativamente e o direito, embora com todos os avanços, não teve força para mudar esse contexto. As nações continuam unidas em torno de uma organização que ainda tem como objetivo a paz. No entanto, os caminhos para a busca da paz hoje são pavimentados pelo desenvolvimento sustentável. Esse caminho foi reconhecido pela ONU no contexto da Agenda 2030. O desenvolvimento sustentável hoje está no centro do trabalho da Organização que, em 2015, ao definir sua agenda até 2030, estabeleceu 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e reconheceu que essa forma de desenvolvimento que agrega outras variáveis, como a social e a econômica, é fundamental para se atingir a paz.

Entre os 17 objetivos traçados no âmbito da Agenda 2030, observamos um campo de ação bastante amplo. São objetivos que evoluíram a partir dos oito Objetivos do Milênio e que começaram a serem traçados a partir da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, a Rio + 20, que ocorreu em 2012. Entre esses objetivos¹, encontramos temas como o combate à pobreza, combate à fome, saúde e bem estar, educação de qualidade, igualdade de gênero, água e saneamento, energia limpa, trabalho decente e desenvolvimento econômico, indústria, inovação e infraestrutura, redução das desigualdades, cidades e comunidades sustentáveis, consumo e produção sustentáveis, mudanças climáticas, vida terrestre, paz e justiça, parcerias e meio e implementação e conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável, intitulado “Vida debaixo da Água”. Esse objetivo, o número 14, deve ser integrado a todos os outros e busca resgatar uma relação mais apropriada entre os seres humanos e o mar, buscando a garantia da manutenção da qualidade e dos serviços oceânicos para as presentes e futuras gerações. Para atingir esse objetivo, foram estabelecidas sete metas, as quais tratam de temas como poluição marinha, proteção dos ecossistemas marinhos, enfrentamento dos impactos da acidificação dos oceanos, combate à pesca ilegal, não reportada e não regulamentada, estabelecimento de áreas marinhas protegidas, proibição de certas formas de subsídios à pesca e benefícios econômicos para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e

¹ Conheça a Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>.

os países menos desenvolvidos. Assim que a ONU lançou a Agenda 2030 no final de 2015 e tivemos contato com o conteúdo do ODS 14, definimos o problema dessa pesquisa: “Como o direito ambiental brasileiro pode colaborar na implementação do ODS 14?” A implementação pelo Brasil desse ODS de conservação marinha portanto, é o tema dessa pesquisa. O objetivo geral do trabalho é avaliar como o Direito brasileiro que trata da conservação marinha pode contribuir para o cumprimento do objetivo do desenvolvimento sustentável número 14. Para atingir esse objetivo, o trabalho é dividido em três capítulos, que correspondem aos objetivos específicos.

O primeiro capítulo, intitulado Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável na Agenda das Nações Unidas, propõe uma análise do histórico da agenda da ONU até chegar à Agenda 2030. Para isso, a agenda da Organização é avaliada desde sua fundação (1945), com o objetivo de perceber quando e como a variável ambiental foi integrada aos trabalhos realizados nesses mais de setenta anos. Nesse ponto se observa, de um modo geral, a contribuição das grandes conferências que fizeram evoluir o direito ambiental, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo, Suécia, em 1972; a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de 1992, também conhecida como Eco-92, Cúpula da Terra, ou Rio-92, por ter sido realizada no Rio de Janeiro; a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ou Rio + 10, realizada em 2002 na Cidade de Johannesburgo, África do Sul e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, realizada no Rio de Janeiro, em 2012. Dentro desse primeiro capítulo, também é feito um estudo sobre a Agenda 2030, os ODSs; o contexto da sua elaboração e aprovação; e perspectivas de acompanhamento da implementação, para depois debater a natureza jurídica do desenvolvimento sustentável.

Antes de entrar no ponto específico sobre a natureza jurídica do desenvolvimento sustentável, são apresentados alguns dados históricos do desenvolvimento do tema e também é apresentada a abordagem sistêmica (ou ecológica) a partir de Capra (1996). O debate sobre a natureza jurídica do desenvolvimento sustentável envolve uma crítica ao conceito baseado na equivalência entre os três pilares (econômico, social e ambiental), adotada no conceito original estabelecido pela ONU e trata da teoria da sustentabilidade forte, de Gerd Winter (2009), que traduz a necessidade de se estabelecer uma nova abordagem do desenvolvimento sustentável a partir de uma estrutura baseada em um fundamento, o meio ambiente, e dois pilares - o econômico e o social. O autor faz uma crítica

à caracterização do desenvolvimento sustentável como princípio jurídico e, a partir daí, a pesquisa cita autores a favor e contrários a essa posição. No final do capítulo, é destacada a importância da concretização do Estado de Direito Ambiental para o desenvolvimento sustentável.

O segundo capítulo, intitulado Oceanos Sustentáveis, trata em primeiro lugar de delimitar o terreno sobre o qual se está trabalhando, ou seja, o ponto de intersecção entre o direito do mar e o direito ambiental, que, para fins didáticos, estamos classificando como direito da conservação marinha, sem ter a pretensão de apresentar fundamentos para determinar um novo ramo ou sub-ramo do direito, apesar de entender que há fundamentos para desenvolver uma teoria sobre esse ponto. Trata-se então de um breve histórico do direito do mar, abordando desde a teoria *freedom of-the-seas* e as demandas crescentes de atividades no mar e seus reflexos nas conferências das Nações Unidas sobre direito do mar até se chegar à chamada Constituição dos Mares: A Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (UNCLOS), fruto da terceira conferência sobre o tema. São apresentados os principais pontos da Convenção sob a perspectiva da sua relevância para esse trabalho, em especial a questão dos espaços marítimos e as regras de preservação ambiental. Também é apresentado nosso entendimento sobre a evolução dos conflitos e da gestão atinente aos espaços marinhos.

Ainda nesse capítulo, são avaliadas as grandes Conferências da ONU e seus resultados em relação aos Oceanos e temas relacionados, bem como são apresentados alguns resultados da Primeira Avaliação Global Integrada Marinha promovida pelas Nações Unidas, pontuando parte das pressões e as fragilidades enfrentadas pelos oceanos. Por fim, trata-se de apresentar o ODS 14, demonstrando as justificativas da ONU para incluir o tema da conservação dos oceanos entre os objetivos, além de apresentar as respectivas metas desse ODS.

O último capítulo apresenta como o tema ‘oceanos’ é tratado no direito brasileiro sob a perspectiva da sustentabilidade. Trata-se do direito da conservação marinha e a implementação do ODS 14 no território marinho do Brasil. São abordados aspectos constitucionais tanto em relação aos espaços marinhos quanto ao debate sobre o tema do desenvolvimento sustentável na Amazônia Azul, conceito desenvolvido pela Marinha do Brasil para exaltar a importância do território marinho brasileiro. Ao analisar o tema do desenvolvimento sustentável na Constituição Federal, busca-se demonstrar uma interpretação com base na sustentabilidade forte.

Tratamos ainda, nesse terceiro capítulo, sobre as normas infraconstitucionais relacionadas à conservação marinha. A esse respeito, são apontadas normas com uma relação mais direta com a gestão marinha e normas que têm influência sobre essa gestão, sendo que se faz uma análise de algumas mais relevantes, como a Lei que estabelece no País a Política Nacional do Meio Ambiente, a Política Nacional para os Recursos do Mar e o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, e a política de pesca sustentável e os subsídios à pesca no contexto brasileiro.

Por fim, trata-se do envolvimento da sociedade civil nos temas marinhos, ressaltando o Projeto de Lei que dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro. Ao tratar desse tema são apontados seus objetivos, princípios e instrumentos.

Esse caminho percorrido pela pesquisa buscou demonstrar a hipótese de que as normas brasileiras relacionadas à conservação marinha devem, embora em grande número, ser aprimoradas para que o direito brasileiro que trata do tema possa colaborar no processo de implementação do ODS 14 no país.

O trabalho foi feito com base em pesquisa bibliográfica e documental. O tema foi escolhido devido à sua relevância para o Brasil e para o mundo. Também foi observado o caráter inovador da pesquisa, uma vez que a Agenda 2030 completa agora um ano de existência. Além disso, a experiência profissional do autor em relação a temas de direito da conservação marinha e a militância junto a organizações da sociedade civil dedicadas à conservação também foram fatores importantes na tomada de decisão.

É relevante ressaltar para o leitor que, embora o tema tenha uma delimitação bem objetiva direcionada à investigar as normas de conservação marinha no Brasil sob a ótica do ODS 14, as metas para a implementação desses ODSs são amplas e envolvem temas variados. Por isso, não há como aprofundar cada ponto nesse trabalho. Dessa forma, deve ficar claro que se trata de uma abordagem sobre um sistema jurídico político complexo e a profundidade da investigação sobre cada tema se dá na medida em que entendemos ser importante para a compreensão de todo esse sistema destinado à conservação marinha, baseado na perspectiva da sustentabilidade.

2 MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA AGENDA DAS NAÇÕES UNIDAS

Fundada em 1945, após o final da segunda guerra mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU), embora sem atingir plenamente seus objetivos, tem um papel importante para a reorganização de uma nova ordem mundial direcionada à paz entre as Nações. A guerra fria, em curso desde o início da instalação da Organização, abalou sua incipiente e ainda frágil estrutura. Como instituição forjada para garantir a paz, as Nações Unidas tiveram seus principais mecanismos de segurança coletiva paralisados nas quase cinco décadas durante as quais o planeta se viu polarizado em duas partes e em meio a uma guerra ideológica, que provocou conflitos por todo o lado (MORIN; KERN, 2003), associada a uma forte corrida armamentista, à ameaça atômica e ao terror nuclear.

Questões políticas, sociais e econômicas estão presentes desde a Carta das Nações Unidas – documento inaugural da ONU. A diversidade de temas tratados pela Organização foi sendo ampliada no decorrer de sua história. Os direitos humanos, as questões sociais e econômicas, a cooperação para o desenvolvimento e o tema ambiental fazem parte da agenda e ajudaram a Organização a desenvolver as virtualidades da Carta. Essa atuação ampla e complexa que deve acompanhar a evolução da humanidade e atender os interesses dos Estados é essencial para a legitimidade das Nações Unidas frente à comunidade internacional (SARDENBERG, 2013).

A partir dessa diversidade de temas tratados pela Organização, atualmente se estabeleceu uma agenda com objetivos e metas para serem alcançados até 2030. A chamada Agenda 2030 da ONU tem como base os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs). O caminho até a Agenda 2030 e o desenvolvimento do direito ambiental internacional também são temas que merecem ser destacados para que as bases históricas sejam esclarecidas e compreendidas, a fim de proporcionar subsídios para uma análise mais apropriada do momento presente.

Como a Agenda é um documento novo, é importante levantar os principais pontos observados em seu amplo conteúdo e, dessa forma, facilitar que esse trabalho tenha um embasamento suficientemente compreensível. Ao se tratar de desenvolvimento sustentável, é fundamental conhecer sua origem, conceito e natureza jurídica.

É importante, desde já, deixar claro que, embora a palavra ‘sustentabilidade’ tenha ganho diversas conotações nos últimos anos, tornando-se uma palavra de uso fácil (fala-se em sustentabilidade das

empresas, sustentabilidade financeira, sustentabilidade de projetos e até das relações humanas), no presente trabalho a palavra ‘sustentabilidade’ é adotada no contexto do desenvolvimento sustentável.

Esse capítulo inaugural objetiva introduzir essas concepções para que o trabalho tenha um embasamento teórico que auxilie o leitor a compreender a linha de pensamento estabelecida pelo autor, ao tratar sobre a necessidade de aprimoramento do direito ambiental brasileiro (mais especificamente a parte que trata juntamente com o direito do mar, da conservação marinha) como ferramenta para auxiliar o país a cumprir com as metas do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável relacionado à conservação marinha, com as quais o Brasil se comprometeu como Parte da Agenda 2030.

2.1 A AGENDA 2030 E OUTRAS AGENDAS

A Organização das Nações Unidas nem sempre teve em sua agenda o desenvolvimento sustentável; o pilar ambiental foi o último a ser introduzido de forma ampla nas políticas da Organização. A ONU foi constituída pela Carta das Nações Unidas, assinada em 1945 na Cidade de São Francisco, nos EUA. Seu objetivo principal é a manutenção da paz, o mesmo da Liga das Nações, organização que a antecedeu. Na época, o mundo acabara de vivenciar a segunda guerra mundial e a iniciativa do estabelecimento das Nações Unidas foi um passo importante para a consolidação da paz naquele momento.

Embora desde a fundação das Nações Unidas não tenha ocorrido a terceira guerra mundial, o mundo viveu quase cinco décadas de tensão sob a Guerra Fria, como vimos anteriormente. Mesmo hoje, a paz não é uma realidade em inúmeras partes do mundo. Não só se vivenciam conflitos entre Nações, como guerras civis devastam sociedades inteiras. Países ainda insistem em desenvolver armamentos que podem destruir o planeta e a violência é uma constante, principalmente nas grandes metrópoles mundiais. A conquista da paz não ocorre de forma simples, demanda soluções complexas e a interdependência de temas econômicos e sociais, direitos humanos, culturais, políticos, ambientais, entre outros. Esse caminho complexo, para ser alcançado, também impõe às Nações Unidas tratar de temas como justiça, Estado de Direito e Democracia, como observa Sardenberg (2013):

Na ótica das atribuições das Nações Unidas, a paz verdadeira inscreve-se numa esfera ampla, que incorpora os anseios de tranquilidade e bem-estar

dos povos (cujos padrões de vida são com frequência marcados por extremas desigualdades) e abrange considerações de justiça, Estado de direito e democracia. Dada a novidade da presente macroestrutura de globalização mundial, de ênfase aparentemente menos ideológica e militar, a paz se coloca não mais como utopia, mas como um projeto prático e realizável.

No decorrer de sua história, os membros das Nações Unidas foram absorvendo a variável ambiental em suas agendas, e mais adiante o desenvolvimento sustentável de forma mais abrangente e articulada com outras agendas da Organização, sempre focando na busca da paz. Não é à toa que a Agenda 2030 tem, entre os seus 5Ps², a Paz. A Agenda afirma que a paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental são interdependentes e indivisíveis. Isso já havia sido considerado no princípio 25³ da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e é reafirmado agora na nova agenda. De acordo com o texto, os líderes mundiais se mostram “determinados a promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estão livres do medo e da violência. Não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz e não há paz sem desenvolvimento sustentável.” (ONU, 2015b).

Essa declaração de que “sem paz não há desenvolvimento sustentável e sem desenvolvimento sustentável não há paz” é bastante significativa, pois as Nações Unidas só começaram a incluir a variável ambiental de forma mais incisiva e sistêmica quase trinta anos após sua criação, e até hoje essa variável não é efetivamente considerada na execução de políticas públicas, programas e projetos desenvolvidos por parte significativa dos Estados membros da ONU. Ao estabelecer a premissa de que o desenvolvimento sustentável é um elemento fundamental para a paz, as Nações Unidas traçam um novo rumo para atingir seu objetivo primordial, consolidando a questão ambiental como um tema a ser considerado basilar nas políticas, programas, planos e projetos de desenvolvimento de seus Estados membros, que já há muito tempo tratam de temas econômicos e sociais.

Dentre os três pilares do desenvolvimento sustentável considerados pela ONU, o pilar ambiental chegou depois. Basta observar que, já na constituição da Organização, a Carta das Nações

² Ver figura 1 (p. 48).

³ “A paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental são interdependentes e indivisíveis”.

criou o Conselho Econômico e Social ao estabelecer seus órgãos. Entre as competências desse conselho, o pilar ambiental não é citado e nem considerado, pelo menos de forma expressa. Entre suas atividades, o Conselho deve fazer ou iniciar:

Estudos e relatórios a respeito de assuntos internacionais de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos e poderá fazer recomendações a respeito de tais assuntos à Assembleia Geral, aos Membros das Nações Unidas e às entidades especializadas interessadas. (ONU, 1945).

Dentre suas competências, também consta, de modo facultativo, “fazer recomendações destinadas a promover o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos.” Na época, os direitos ambientais não estavam contemplados no conceito de direitos humanos, portanto, embora houvesse essa previsão de competência do Ecosoc, esta não estava diretamente ligada ao tema ambiental.

Kravchenko (2012) situa no tempo o desenvolvimento dos direitos humanos e demonstra que os direitos ambientais não estavam presentes nos documentos da ONU sobre o tema nos anos 60, ao observar que:

Direitos ambientais têm sido às vezes chamados de "terceira geração" de direitos porque eles surgiram mais tarde do que outros direitos humanos – civil e político (primeira geração) e econômico, social e direitos culturais (segunda geração) – e porque eles são ditos como direitos de grupos ao invés de direitos individuais. Não se pode encontrar os direitos ambientais explícitos na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966, ou no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Direitos Culturais. No momento da adoção de tais instrumentos, problemas ambientais ainda não estavam na agenda internacional de direitos humanos ou mesmo na maioria das agendas nacionais (tradução nossa).

Embora a ONU tenha manifestado preocupação com o tema ambiental já em 1949, por meio da Conferência das Nações Unidas sobre Conservação e Utilização de Recursos - UNCCUR; em 1954, por meio da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição do Mar por Óleo; e especialmente a partir dos anos 60, por meio de outros tratados importantes, o tema era conduzido de forma isolada dos direitos humanos e não abarcava uma visão ecológica dos problemas ambientais. Atualmente, essa relação dos direitos ambientais com os direitos humanos e o direito ao desenvolvimento, que deve ser sustentável, está expressa na nova Agenda, a qual reconhece a necessidade de construir “sociedades pacíficas, justas e inclusivas que ofereçam igualdade de acesso à justiça e que são baseadas no respeito aos direitos humanos (incluindo o direito ao desenvolvimento)”. A visão dos líderes, expressa no documento, trata de um mundo em que reafirmam seus compromissos relativos ao direito humano à água potável, por exemplo, o que demonstra um avanço histórico sobre o tema. No contexto da Agenda 2030 está o reconhecimento de que o potencial humano e do desenvolvimento sustentável não é possível de ser alcançado, se “para metade da humanidade continuam a ser negados seus plenos direitos humanos e oportunidades.” (ONU, 2015b).

Para Prieur (2012), há uma substância contida no Direito Ambiental que está estreitamente vinculada ao que ele chama de “o mais intangível dos direitos humanos: o direito à vida”, o que, para o autor, trata-se de um “direito de sobrevivência em face das ameaças que pesam sobre o Planeta, pelas degradações múltiplas do meio onde estão os seres vivos”. Essa compreensão dos direitos humanos incluindo o direito ao meio ambiente equilibrado começou a ganhar forma no decorrer dos anos 70, por meio de convenções e tratados internacionais, desenvolvimento doutrinário e o amadurecimento de importantes organizações, como, por exemplo, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Comissão Africana de Direitos Humanos e a Corte Europeia de Direitos Humanos. De acordo com Vieira (2004),

O direito ambiental, assim como os direitos humanos (ao qual está ligado a nosso ver), é, talvez, o “ramo” ou “matéria”, por assim dizer, mais interdisciplinar do meio jurídico. Neste sentido, afirmamos que os “direitos humanos ambientais” têm raízes e exercem influência por todo o mundo jurídico.

Os direitos humanos e o direito ambiental têm um grau de intersecção inegável. Tanto que, mesmo que a temática ambiental não conste expressamente nas competências da Ecosoc, foi uma de suas recomendações, aprovada pela Assembleia Geral da ONU, em 1947, que provocou a UNCCUR (SANDS, 2003) e que, em 1968, estabeleceu a necessidade de ser convocada uma Conferência Internacional sobre Desenvolvimento Humano, que acabou acontecendo em 1972, na Cidade de Estocolmo, evento que, como define Soares (2001), “selou a maturidade do direito ambiental internacional”. Para o autor, um dos documentos que resultou de Estocolmo, a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, pode ser considerada tão relevante para o direito internacional quanto a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Segundo ele, ambos os documentos “são guias e parâmetros na definição dos princípios mínimos que devem figurar tanto nas legislações domésticas dos Estados, quanto na adoção dos grandes textos do Direito Internacional da atualidade”.

A Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano já afirmava em seu primeiro princípio que “Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma”. Vinte anos depois, a Declaração do Rio também trataria do tema. Para Kravchenko (2012), o direito à vida é encontrado em muitos documentos que a autora afirma tratarem direitos humanos, dentre eles: a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Declaração do Rio, a convenção internacional sobre direitos civis e políticos e tratados regionais de direitos humanos.

A Agenda 2030 reforça a relação entre direitos humanos e direitos ambientais e, em seu texto, ao tratar dos princípios e compromissos assumidos pelos líderes mundiais, afirma que está fundamentada “na Declaração Universal dos Direitos Humanos, tratados internacionais de direitos humanos, na Declaração do Milênio e nos resultados da Cúpula Mundial de 2005” (ONU, 2016).

Além disso, a Agenda é informada por outros instrumentos, tais como a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. A Agenda também é guiada pelos princípios⁴ e propósitos da Carta das Nações Unidas. De acordo com a Carta, os propósitos da ONU são:

⁴ Os princípios da ONU estabelecidos na Carta das Nações Unidas podem ser resumidos da seguinte forma: Princípio da igualdade de todos os seus Membros (1); Os Membros, a fim de assegurarem para todos em geral os direitos e vantagens resultantes de sua qualidade de Membros, deverão

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;
2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;
3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e
4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns (ONU, 1945).

A Agenda reforça o compromisso com o pleno respeito ao direito internacional e reafirma resultados das grandes conferências e cúpulas das Nações Unidas, afirmando que os desafios presentes nesses eventos “são inter-relacionados e exigem soluções integradas”. Segundo o texto, os resultados desses eventos “estabeleceram uma base sólida para o desenvolvimento sustentável e ajudaram a moldar a nova Agenda.”

cumprir de boa-fé as obrigações por eles assumidas de acordo com a Carta (2); a resolução pacífica de controvérsias internacionais (3); e todos os Membros deverão evitar o uso de ameaça ou de força contra a integridade territorial ou independência política de qualquer Estado (4); as Nações receberão dos membros toda assistência em qualquer ação a que elas recorrerem de acordo com a Carta e quando a ONU agir de modo preventivo ou coercitivo contra um Estado, os membros não poderão ajudá-lo (5). Mesmo os estados não membros devem ser induzidos pela ONU a agirem de acordo com os princípios para a manutenção da paz e da segurança internacional (6). Em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado, a ONU não poderá intervir e nem obrigar os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da Carta (7).

Nesse texto que institui a Agenda 2030, há uma lista exemplificativa desses documentos. São eles:

- Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento;
- Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável;
- Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social;
- Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento;
- Plataforma de Ação de Pequim;
- Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20);
- Quarta Conferência das Nações Unidas sobre os Países Menos Desenvolvidos;
- Terceira Conferência Internacional sobre Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento;
- Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Países em Desenvolvimento Sem Litoral;
- Terceira Conferência Mundial da ONU sobre a Redução do Risco de Desastres.

Entre todos os documentos acima citados, os princípios da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento são reforçados pela Agenda, que dá destaque especial ao princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, tal como estabelecido no princípio 7º dessa Declaração:

Os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam (ONU, 1992).

Para Soares (2001), no contexto desse dever de cooperar, consagrado no direito internacional a partir da Carta das Nações Unidas, surgiram conceitos novos nas relações internacionais e, entre eles, o mais revolucionário é o reconhecimento das “desigualdades de *facto*

entre os Estados”, o que inova a perspectiva do direito internacional clássico que preconizava a igualdade absoluta entre os Estados. Segundo o autor, esse posicionamento, evidente em se tratando de relações econômicas, ganhou “uma expressão vigorosa no Direito Internacional do Meio Ambiente” e teve sua expressão mais significativa na Declaração do Rio.

A propósito, deve-se registrar que a Declaração do Rio surge no ápice da história do Direito Internacional do Meio Ambiente. Essa declaração é fruto da Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que aconteceu no Rio de Janeiro em 1992. A Conferência marca o ponto mais alto da evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente e é responsável por incluir, definitivamente, o desenvolvimento sustentável na agenda da ONU. Pode-se dizer que a Agenda 2030 é uma ferramenta que busca, de uma forma mais direta e objetiva, implementar o que foi consagrado pelos resultados da reunião do Rio, em especial o desenvolvimento sustentável.

O processo de inclusão expressa do desenvolvimento sustentável na agenda da ONU começou a ser implementado quando a Organização, em 1983, criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida pela norueguesa Gro Harlem Brundtland. Em 1987, essa Comissão apresentou um relatório intitulado “Nosso Futuro Comum”, ou Relatório Brundtland, que apresentava um resumo dos principais problemas ambientais vividos pelo planeta e apontava um rol de sugestões para equacionar esses problemas. A partir desse relatório, ficou consagrado o termo “desenvolvimento sustentável” como “desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações atenderem às próprias necessidades” (ONU, 1987). Trata-se de uma fórmula apontada para solucionar a equação entre desenvolvimento e conservação ambiental, focada na equidade intergeracional.

No âmbito do trabalho da Comissão, foi constatada a necessidade de se realizar uma nova Conferência para debater e aprimorar questões relativas ao meio ambiente e ao desenvolvimento. A Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução 44/228, convocou a denominada ‘Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento’ e determinou que a Conferência, ao tratar de questões ambientais no contexto de desenvolvimento, deve ter objetivos pautados pelo desenvolvimento sustentável, o que se mostra evidente, principalmente nos seguintes objetivos elencados da Resolução 44/228 (ONU, 1989):

(C) recomendar medidas a serem tomadas a nível nacional e internacional para proteger e melhorar o meio ambiente, tendo em conta as necessidades específicas dos países em desenvolvimento, através do desenvolvimento e implementação de políticas para o desenvolvimento sustentável e ambientalmente saudável, com ênfase especial sobre a integração das preocupações ambientais no processo de desenvolvimento econômico e social e de várias políticas setoriais e através, nomeadamente, de medidas preventivas para as fontes de degradação ambiental, identificando claramente as fontes de tal degradação e as medidas corretivas apropriadas, em todos os países;

[...]

(I) Examinar as estratégias de ação em nível nacional e internacional, com vistas a alcançar acordos e compromissos específicos por governos e por organizações intergovernamentais para atividades definidas, a fim de promover um clima econômico internacional favorável propício para o desenvolvimento sustentado e ambientalmente saudável em todos os países, visando combater a pobreza e melhorar a qualidade de vida e tendo em conta que a incorporação de preocupações e considerações ambientais nos planos de desenvolvimento e políticas não devem ser utilizados para introduzir novas formas de condicionalidade em relação à ajuda ou ao financiamento do desenvolvimento e não deve servir como um pretexto para a criação de barreiras injustificadas ao comércio; [...] (tradução nossa).

Além desses objetivos, a Conferência, que ocorreu em junho de 1992, no Rio de Janeiro, teve o propósito de aprimorar o direito ambiental internacional levando em conta a Declaração de Estocolmo, bem como as necessidades e preocupações especiais dos países em desenvolvimento, e analisar, neste contexto, a viabilidade de elaborar os direitos e obrigações gerais dos Estados, conforme o caso, na área ambiental, observando instrumentos jurídicos internacionais já existentes. Estiveram presentes 178 Estados e compareceram mais de 100 Chefes de Estado ou de Governo naquela que foi a maior

conferência realizada pela ONU até então. Dessa forma, a Eco-92 teve o maior grau de participação possível, como determinava a Assembleia Geral. Tratou-se de uma reunião de cúpula, também denominada Cúpula da Terra.

Vários documentos e determinações importantes para o Direito Internacional do Meio Ambiente e para o tema do desenvolvimento sustentável resultaram dessa Cúpula, conforme se observa a seguir⁵:

a) Duas convenções multilaterais: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e a Convenção sobre a Diversidade Biológica;

b) três documentos que fixaram grandes princípios normativos e/ou de linhas políticas a serem adotadas pelos Governos: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21 e a Declaração de Princípios sobre as Florestas;

c) estabelecimento imperativo de pautas para próximas reuniões de órgãos da ONU, na forma de *gentlemen's agreements* sobre temas importantes, a exemplo do combate à desertificação; e a convocação de uma conferência da ONU para tratar dos problemas da pesca em alto-mar, entre outros;

d) foi determinada a criação da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (*Commission on Sustainable Development*). Efetivamente criada pela Assembleia Geral em dezembro de 1992 por meio da resolução 47/191, a Comissão é órgão de alto nível nas Nações Unidas subordinada ao Ecosoc, que tem entre suas competências a de submeter, após deliberação, relatórios e recomendações à Assembleia Geral da ONU e acompanhar a implementação da Declaração do Rio de Janeiro e da Agenda 21.

De acordo com Silva (2002), o documento mais importante que resultou da Eco-92 foi a Agenda 21. Segundo ele, trata-se de um “planejamento destinado a solucionar, até o ano 2000, os principais problemas ambientais que, conforme a denominação indica, deverão entrar pelo século 21”. O Ministério do Meio Ambiente define a Agenda como “um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.” (BRASIL, 2008). Para Soares (2001), trata-se de “um dos principais feitos da Eco-92, que é o documento que traça as ações político-normativas a serem adotadas pelos Estados até o século XXI”. O autor esclarece que a Agenda se caracteriza como um documento complexo no qual se institui

⁵ Adaptado de Soares (2001).

um programa global de política de desenvolvimento e de política ambiental, elaborado por países industrializados e em vias de desenvolvimento, com seus princípios válidos para esses conjuntos, não obstante estabeleça exigências distintas para cada qual.

Novaes (2003) acrescenta a variável da participação ao definir a Agenda 21. Para ele, trata-se de um processo participativo onde todos os setores devem sentar juntos “para diagnosticar os problemas, entender os conflitos e pactuar formas de resolvê-los, de modo a construir o que tem sido chamado de sustentabilidade ampliada e progressiva.” A necessidade da participação destacada pelo autor demonstra, na verdade, uma tendência em todos os documentos que emergiram da Rio-92, pois trata-se de um princípio fundamental do direito internacional do meio ambiente. O princípio 10 da Declaração do Rio, por exemplo, trouxe expressamente a ideia de que a participação é uma condição *sin ne qua non* para se assegurar uma gestão ambiental eficaz.

A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.

A Agenda 21 é um documento que tem a abrangência necessária para resolver temas sistêmicos, como o desafio do desenvolvimento sustentável. Dessa forma, uma vez que o princípio da participação é posto como tema horizontal em um documento dessa importância, fica claro que todos os setores devem se abrir para a participação em seu planejamento e execução de planos, programas e políticas. Não é por acaso que a participação constitui uma variável importante das ‘Parcerias’ dos 5Ps da Agenda 2030, que trata da determinação de se mobilizar os meios necessários para implementar a Agenda.

[...] por meio de uma Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável revitalizada, com base num espírito de solidariedade global reforçada, concentrada em especial nas necessidades dos mais pobres e mais vulneráveis e **com a participação de todos os países, todas as partes interessadas e todas as pessoas**. (ONU, 2015b, grifo nosso).

A parceria, para Capra (1996), é sinônimo de democracia e poder pessoal. Trata-se de uma característica fundamental das comunidades sustentáveis e reflete a importância da atuação de cada membro para o desenvolvimento de uma comunidade.

Com os resultados da Eco-92, o desenvolvimento sustentável foi definitivamente incorporado na agenda das Nações Unidas e a variável ambiental ganhou um enorme destaque, sendo consagrada como um dos pilares dessa nova agenda juntamente com o econômico e o social. A partir daí, era necessário tirar da teoria dos documentos oficiais e fazer o desenvolvimento sustentável acontecer na prática.

A Agenda 21, ao reconhecer a necessidade da participação comunitária para se alcançar o desenvolvimento sustentável, estabeleceu como estratégia implementar agendas nacionais e locais. Na primeira revisão depois da Conferência de 92, por ocasião da Rio + 5⁶, cerca de 2000 comunidades já tinham suas próprias agendas (NOVAES, 2003). Apesar de ser um documento extenso e ter colaborado na formação da cidadania em nível local, as regras e diretrizes destacadas na Agenda 21 não foram efetivas para se atingir o desenvolvimento sustentável, pois a mudança de cultura e mentalidade é um longo processo e, dessa forma, mesmo tendo o documento apontado um norte para a implementação de seu propósito, era apenas um “manual de implementação” que ainda serve como guia, mas sua importância no contexto mundial foi aos poucos sendo dissipada, tanto que, ao reforçar seu compromisso com documentos importantes para sua formação, a Agenda 21 não é destacada no texto da Agenda 2030⁷.

Na primeira década após a conferência de 92, além da Rio + 5 (também conhecida como Cúpula II da Terra), o desenvolvimento

⁶ A Rio + 5 aconteceu em Nova Iorque no ano de 1997 para que o mundo tivesse a oportunidade de fazer uma primeira avaliação sobre os resultados da conferência de 1992.

⁷ Ver p. 36.

sustentável foi debatido em várias reuniões das Nações Unidas e fóruns internacionais. Entre eles, Silva (2002) destaca os seguintes:

- Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 93);
- Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 94);
- Cúpula Mundial do Desenvolvimento Social (Copenhague, 95);
- Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim, 95);
- Conferência da Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Istambul, 96);
- Cúpula Mundial de Alimentos (Roma, 96);
- Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Midrend, 96);
- Cúpula do Milênio (Nova Iorque, 2000).

A Cúpula do Milênio se baseou na década das grandes conferências e encontros das Nações Unidas. Como fruto desse evento, surgiu a Declaração do Milênio da ONU, documento por meio do qual os Estados Membros se comprometeram a estabelecer uma parceria global com a finalidade de reduzir a pobreza extrema. A partir daí, foram estabelecidos oito objetivos, conhecidos como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)⁸, com a meta de serem atingidos até 2015.

No entendimento de Sachs (2012), a partir dos ODMs se estabeleceu um método histórico e eficaz de mobilização global para alcançar um conjunto de importantes prioridades sociais em todo o mundo. Sachs aponta que três pontos fortes dos ODMs podem explicar a longevidade da conscientização e do apoio público aos “Objetivos” e que podem ser observados na implementação dos ODSs. Em primeiro lugar, a objetividade e facilidade em se afirmar os objetivos, que cabem em um pôster, ao contrário, por exemplo, da Agenda 21, com seu imenso conteúdo. No caso dos ODMs, a simplicidade colaborou para a conscientização pública, mobilização e *advocacy* e, por consequência, para sua continuidade. Segundo, embora não fossem juridicamente

⁸ Os ODMs são os seguintes: 1 – Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2 – Atingir o ensino básico universal; 3 – Igualdade entre sexos e valorização da mulher; 4 – Reduzir a mortalidade infantil; 5 – Melhorar a saúde das gestantes; 6 – Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7 – Garantir a sustentabilidade ambiental; 8 – Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

vinculantes, o estabelecimento dos termos dos ODMs foi curto e, embora os documentos juridicamente vinculantes sejam considerados um “padrão ouro” da diplomacia internacional, o tempo das negociações não valem o custo-benefício do desgaste e dos atrasos que elas geram, pois mesmo quando as negociações chegam a acordos vinculantes, estes não têm mecanismos efetivos de implementação. O terceiro ponto trata da natureza prática dos objetivos, que podem ser alcançados por medidas de governos, empresas e sociedade civil, mundo afora.

Em trabalho no qual fazem uma crítica a respeito dos ODMs, Carvalho e Barcelos (2014) apontam que, apesar de haver um consenso de que os Objetivos foram um sucesso sob o ponto de vista político, ressaltam que a ONU obteve resultados nunca antes obtidos na área social, especialmente relacionados à fome e à pobreza extrema. Porém, há que se relativizar tal sucesso, uma vez que o ponto alto da implementação dos ODMs foi o marketing político, pois de fato, quando se observa a implementação do conjunto de metas no período planejado, percebe-se que a estratégia fracassou.

A mesma Assembleia Geral da ONU (55) que aprovou a Declaração do Milênio também convocou a Rio + 10. A Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável foi realizada em Johannesburgo, na África do Sul, em setembro de 2002. Tratou-se de uma revisão decenal dos avanços alcançados no Rio de Janeiro, em 1992. Na expectativa de Brown (2003), a conferência “seria um teste para a comunidade internacional demonstrar se está pronta para tomar as medidas necessárias para reverter a deterioração ambiental da Terra, antes que seja tarde demais”.

Entre os resultados da Conferência, destaca-se a Declaração de Johannesburgo e o Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. O conteúdo desses documentos não avançou significativamente para direcionar a sociedade global para o caminho esperado por Brown, contudo se observam alguns avanços em temas como metas para a erradicação da pobreza; água e saneamento; produtos químicos perigosos; pesca e biodiversidade; energias renováveis; e responsabilidade corporativa. A participação da sociedade civil organizada também foi um ponto alto da Conferência. Embora com pontos positivos a serem ressaltados, as críticas se sobrepuseram às referências às suas conquistas (LAGO, 2006).

O mundo, em 2002, vivia em um contexto de plena globalização da economia mundial e desenvolvimento econômico acelerado. A Declaração de Johannesburgo reconheceu esse processo como uma nova dimensão em relação aos desafios enfrentados pela comunidade

mundial, como a redução da pobreza, a continuidade da perda de biodiversidade, a degradação de estoques pesqueiros, desertificação, mudanças climáticas, poluição marinha, do ar e da água, entre outros. De acordo com o documento, apesar de a globalização ter trazido novos desafios e oportunidades para a busca do desenvolvimento sustentável, os benefícios e custos desse processo são distribuídos de forma desigual entre os países, oferecendo, dessa forma, dificuldades aos países em desenvolvimento para alcançarem o desenvolvimento sustentável (ONU, 2002). Por essas e por outras razões, ficou demonstrado em Johannesburgo que o mundo, na última década, não tinha feito o dever de casa em relação ao desenvolvimento sustentável, mas precisava seguir o caminho da sustentabilidade.

Dez anos depois de Johannesburgo, vinte anos após a Eco-92, o mundo volta a se reunir no Rio de Janeiro para a Rio + 20. Por meio da Resolução 64/236 da Assembleia Geral da ONU, determinou-se a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável. A Resolução também estabeleceu o objetivo e os temas a serem abordados, além de estabelecer a programação das reuniões do Comitê Preparatório (conhecidas como “PrepComs”). A Conferência teve como temas principais a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável. O objetivo da Conferência foi o de assegurar um comprometimento político renovado para o desenvolvimento sustentável, avaliar o progresso feito até aquele momento e as lacunas que ainda existiam na implementação dos resultados dos principais encontros sobre desenvolvimento sustentável, além de abordar os novos desafios emergentes (ONU). Abramovay (2012) comenta que é necessário ir além da economia verde e prega o protagonismo da sociedade nos destinos da atividade econômica.

A governança necessária ao desenvolvimento sustentável é a que submete a dinâmica da economia ao preenchimento das reais necessidades da sociedade, no respeito aos limites ecossistêmicos. É ela que vai transformar o crescimento econômico em um meio para que as finalidades do desenvolvimento – a expansão permanente das liberdades substantivas dos seres humanos – sejam atingidas. E isso exige bem mais que energias renováveis, melhor uso dos materiais e aproveitamento sustentável da biodiversidade: bem mais que economia verde. Exige que a

sociedade seja protagonista central na definição do próprio sentido da atividade econômica.

Na expectativa de Sachs, de acordo com Leblon (2012), a Rio 2012 deveria ser um ponto de ordenação de agendas. Para ele, os países membros das Nações Unidas deveriam sair comprometidos a trazer, num prazo de dois anos, seus planos de desenvolvimento sustentável e socialmente inclusivos. Outro ponto levantado por Sachs se refere à necessidade de reconstruir ferramentas institucionais, reorganizando a “velha casa” das Nações Unidas “para que possa enfrentar as gigantescas tarefas que temos diante de nós”.

Esse ponto que trata da estrutura da ONU aparece na sustentação de que é preciso, em especial, fortalecer o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – Pnuma, embora muitos cogitassem sobre a transformação do Programa em uma Agência da ONU, o que traria a autonomia necessária para aprofundar o comprometimento dos Estados Membros com a questão ambiental. O resultado expresso no documento intitulado “O Futuro que Queremos” não direciona expressamente sobre a criação da Agência, mas afirma o empenho dos signatários em fortalecer o Pnuma como autoridade ambiental mundial e, como tal, definir a agenda ambiental global, promover a aplicação coerente da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável no âmbito do sistema ONU e servir como um defensor autorizado do meio ambiente mundial (ONU, 2012). O documento também apontou para a necessidade de uma resolução da Assembleia Geral a fim de fortalecer e modernizar o Programa.

Ban Ki-moon (2012), em seu discurso na Assembleia Geral após a conferência, ressalta o fortalecimento do Pnuma e o estabelecimento de um fórum político de alto nível sobre o desenvolvimento sustentável entre os sete pontos de destaque a respeito dos resultados da Rio + 20. Entre esses destaques, ainda estão:

- ✓ A renovação e o reforço ao compromisso político para o desenvolvimento sustentável;
- ✓ A concordância sobre o lançamento de um processo para estabelecer objetivos universais de desenvolvimento sustentável, ODS;
- ✓ A ênfase que o documento dá à importância da igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres;
- ✓ As parcerias e a participação ativa e apoio de todos os principais grupos da sociedade civil, incluindo o setor privado no apoio aos governos;

- ✓ A adoção de um quadro de dez anos de Programas sobre o Consumo e a Produção Sustentáveis e o reconhecimento da necessidade de se ir além do produto interno bruto [PIB] como uma medida do progresso e do papel da economia verde na redução da pobreza, no crescimento econômico e na preservação ambiental.
- ✓ O reconhecimento do direito à alimentação e a importância da segurança alimentar e nutricional para todos. Reconheceu que estes podem ser alcançados através da agricultura e dos sistemas alimentares sustentáveis.

O documento “O Futuro que Queremos” foi firmado por 188 países e celebrado pela ONU e pelos Estados Membros presentes na Conferência. No entanto, não foram poucas as críticas ao documento final, que está longe de oferecer um novo paradigma que seja adequado ao desenvolvimento sustentável. Não há no documento um conteúdo que fortaleça uma governança global na qual sejam integradas políticas econômicas com justiça social e sustentabilidade ambiental (SUNDARAM, 2012). A sociedade civil se colocou veementemente contra o documento, por meio de uma manifestação intitulada “O Futuro que não Queremos”. O documento, assinado por inúmeras organizações e por celebridades do ambientalismo mundial, deixa bem claro que, mesmo depois de todo o investimento e anos de negociação, “os governos permanecem incapazes e demonstram falta de vontade em reafirmar os compromissos que fizeram no Rio em 1992 em matéria de princípios fundamentais”. O pedido é que os governos entreguem ao povo sua legítima agenda e que efetivem seus direitos, a democracia e a sustentabilidade, assim como pedem respeito pela transparência e responsabilidade para honrar os compromissos assumidos até então (O FUTURO..., 2012).

Assim como na Rio-92, existiram vários eventos paralelos, as organizações não governamentais utilizaram novamente uma grande área no aterro do Flamengo para debater suas pautas em um espaço chamado de Cúpula dos Povos. A participação da sociedade tem sido uma constante nos debates sobre o desenvolvimento sustentável e mais uma vez houve contribuições significativas para o tema a partir dessa participação. Deve-se ressaltar que foram assinados mais de 700 compromissos envolvendo empresas, organizações da sociedade civil e setores da academia. Um exemplo dos resultados dos inúmeros eventos paralelos à Rio + 20 foi o que aconteceu na Fundação Getúlio Vargas. Tratou-se de um seminário que se propunha a avaliar o progresso e o

avanço das propostas para regulamentar o Princípio 10 da Declaração do Rio. O evento foi um dos momentos que fomentaram a articulação de um grupo de países da América Latina e do Caribe, os quais assinaram uma Declaração sobre a aplicação do princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Com o apoio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), os países buscaram chegar a um acordo regional para facilitar a implementação dos direitos de acesso à informação, participação e justiça em matéria ambiental. Atualmente, há um comitê de Negociação que deverá ter seu trabalho concluído até dezembro de 2016.

Apesar de todas as críticas endereçadas aos resultados da Rio+20 serem coerentes, é inegável que, a exemplo dessa Declaração sobre o princípio 10, houve avanços significativos. Essa questão do aprimoramento da aplicação do princípio 10 (que também pode ser entendido como o princípio da democracia ambiental) inclusive ganha relevância quando o documento final da Conferência reconhece que a democracia, a boa governança e o Estado de Direito, assim como um ambiente favorável, são essenciais para o desenvolvimento sustentável, o que inclui “um crescimento econômico sustentável e igualitário, desenvolvimento social, proteção ambiental e a erradicação da pobreza e da fome”. Dessa forma, os signatários reafirmam a necessidade de que as instituições em todos os níveis sejam eficazes, transparentes, responsáveis e democráticas para que se possa alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável (ONU, 2012).

Embora estivessem determinados esses pressupostos para se atingir os objetivos de desenvolvimento sustentável, esses ainda não haviam sido estabelecidos. A concordância a respeito do lançamento de um processo para estabelecer objetivos universais de desenvolvimento sustentável, como foi destacado acima, deu-se a partir do documento “O Futuro que Queremos” (RIO+20, 2012), quando os signatários reconheceram que deveriam estabelecer um conjunto de metas de desenvolvimento sustentável. Estabeleceram ainda que esse grupo de metas estivesse fundamentado na Agenda 21⁹ e no Plano de Implementação de Johannesburgo, apoiando-se em compromissos anteriormente assumidos e que respeitassem em sua plenitude os

⁹ Embora estabelecido que o grupo de metas devesse estar fundamentado na Agenda 21 e no Plano de Implementação de Johannesburgo. Como vimos anteriormente (p. 35 e 41) nenhum dos documentos é citado expressamente no texto da Agenda 2030, apesar de vários pontos desses documentos estarem contemplados nas metas dos ODSs.

Princípios do Rio, observando as diferentes circunstâncias, capacidades e prioridades de cada país, além de respeitarem o direito internacional. Em 2015, os Estados Membros estabeleceram os ODS no âmbito da Agenda 2030.

2.2 A AGENDA 2030 DA ONU

Entre os dias 25 e 27 de setembro de 2015, Chefes de Estado e de Governo e Altos Representantes se reuniram na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, para deliberar sobre os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável globais. Após a aprovação do documento intitulado “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, governos de todo o mundo (193 países) deverão orientar suas decisões ao longo dos próximos quinze anos com base em 17 objetivos e 167 metas que entraram em vigor em janeiro de 2016. A Agenda é um “plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade” (ONU, 2015b).

Os objetivos e metas estão ligados ao que o documento considera como áreas fundamentais para a humanidade e para o planeta. A proposta é que nos próximos 15 anos se estimulem ações relacionadas às pessoas, ao planeta, à prosperidade, à paz e à parceria. São os chamados 5Ps do desenvolvimento sustentável, conforme a figura abaixo:

Figura 1 - 5 Ps do Desenvolvimento Sustentável



Fonte: Pnud

Os ODSs foram elaborados por meio de um processo participativo que durou mais de dois anos. Foram engajados no processo de consulta pública representações da sociedade civil e grupos

interessados nos temas propostos. A Agenda tem um foco especial nas pessoas e reconhece como o maior desafio global “a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema”. Dessa forma, afirma que essa ação é um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Por isso, durante o processo de elaboração dos Objetivos, foi dada uma atenção especial aos mais pobres e mais vulneráveis (ONU, 2015b).

Além de combater a pobreza, a Agenda 2030 tem como propósito combater a fome, buscar a igualdade em nível nacional e entre os países; fomentar a paz, a justiça e a inclusão na construção das sociedades; empoderar mulheres e meninas, bem como promover a igualdade de gênero. Até 2030, também tem como meta que o planeta e seus recursos naturais sejam protegidos de forma duradoura, reafirmando o caráter intergeracional do desenvolvimento sustentável; além de “criar condições para um crescimento sustentável, inclusivo e economicamente sustentado, prosperidade compartilhada e trabalho decente para todos, tendo em conta os diferentes níveis de desenvolvimento e capacidades nacionais.” Os ODSs e suas metas são abordados na Agenda 2030 de forma integrada e indivisível e buscam equilibrar as três dimensões do desenvolvimento sustentável: Ambiental, Social e Econômica, como considera a ONU.

A Agenda destaca que os Objetivos e Metas estabelecem uma visão ambiciosa e transformadora. Essa visão é focada em um mundo próspero, sem fome, miséria, violência, com garantias de acesso à educação de qualidade, à saúde e bem-estar, à água potável e ao saneamento destacados como um direito humano que, como todos os outros, devem ser respeitados. Assim como a dignidade humana, o Estado de Direito, a justiça e a igualdade. A visão do documento é ampla e também envolve questões relacionadas ao desenvolvimento econômico sustentado, o desenvolvimento social, a proteção ambiental e outras variáveis presentes nos 17 objetivos e suas respectivas metas. É perceptível um avanço em relação aos Objetivos do Milênio no que tange a variável ambiental, o que é fundamental para que realmente se alcance o caráter intergeracional da sustentabilidade. O conteúdo da Agenda é bastante abrangente e, apesar de seu caráter antropocêntrico, os objetivos e metas são colocados de forma integrada e indivisível, o que é a essência de uma visão ecológica ou sistêmica. Esse reconhecimento da inter-relação entre problemas e soluções pelos líderes mundiais é fundamental para a consecução da sustentabilidade. Essa necessidade já era apontada por Capra, em 1996:

Nossos líderes não só deixam de reconhecer como diferentes problemas estão inter-relacionados; eles também se recusam a reconhecer como suas assim chamadas soluções afetam as gerações futuras. A partir do ponto de vista sistêmico, as únicas soluções viáveis são as soluções "sustentáveis" (CAPRA, 1996).

Obviamente, nem todos os líderes que assinaram o documento têm essa compreensão. Alessandra Nilo (2015), ao avaliar os discursos dos representantes dos Países presentes na Assembleia da ONU em Nova Iorque que aprovou a Agenda 2030, refere que “apesar das inúmeras referências à capacidade transformadora dos objetivos, tamanha ênfase também era parte do *composé* de políticos experientes que jogavam com a plateia.” Ao citar, por exemplo, a Presidente do Brasil na época, afirmou que ela “demonstrou que, ao contrário de outros estadistas, ainda não entendeu que o potencial transformador da Agenda é justamente a articulação intrínseca dos seus dezessete Objetivos”.

Essa mudança de cultura e percepção, porém, não deve ser necessariamente assimilada por líderes que estão de passagem pelo poder. A sociedade deve levar adiante esse processo. A Agenda 2030, inclusive, dedica um item específico para a implementação. Intitulado “Meios de Implementação”, esse ponto trata da necessidade de se estabelecer uma parceria global em prol do Desenvolvimento Sustentável, que será executada com base na solidariedade global com foco nos mais pobres e vulneráveis. Essa parceria deve envolver todas as pessoas e instituições possíveis e incluir especialmente “governos, setor privado, sociedade civil, o Sistema das Nações Unidas e outros atores, mobilizando todos os recursos disponíveis” (ONU, 2015b).

A implementação dos ODSs depende de um volumoso montante de recursos financeiros e o documento que institui a Agenda sugere que recursos provenientes de finanças públicas, tanto em nível interno quanto externo, são fundamentais e devem ser associados a recursos advindos do setor privado, como microempresas, multinacionais, cooperativas e organizações da sociedade civil. Dessa forma, o documento expressa o compromisso da Assembleia Geral em aprovar a Agenda de Ação de Adis Abeba¹⁰, que é considerada parte integrante da

¹⁰ Trata-se da Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, realizada em Adis Abeba de 13 a 16 de julho de 2015.

Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, sendo fundamental para sua implementação.

O documento dedica todo um Objetivo (17) à questão da implementação e da parceria, o qual estabelece que deve “fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”. As metas desse objetivo vão além da questão de recursos financeiros e trata de temas como: Tecnologia, capacitação e comércio; e ainda dispõe sobre “questões sistêmicas” onde trata de coerência de políticas e institucional; parcerias multissetoriais; e dados, monitoramento e prestação de contas.

Segundo o *World Watch Institute*, um dos maiores desafios da agenda é que Processos de acompanhamento e avaliação não são compulsórios, vão ser voluntários e liderados pelos países, conforme dispõe o texto. Na opinião do Instituto, se não houver uma verdadeira responsabilidade internacional, os ODSs não serão mais do que uma “lista de desejos” do desenvolvimento¹¹. A agenda não é juridicamente vinculante, portanto somente com mobilização e o engajamento amplo da sociedade esses objetivos terão possibilidade de virem a fazer parte da realidade do planeta. O importante, é claro, é trabalhar para atingir as metas no prazo. Contudo, mais importante ainda é o comprometimento da humanidade com a implementação dos ODSs mesmo que se ultrapasse a *deadline*, o que é bem provável que aconteça, pois normalmente essas metas não têm sido atingidas nos prazos determinados em documentos oficiais, seja no âmbito internacional ou nacional.

Os ODSs, além da fragilidade jurídica comum a documentos internacionais que não têm poder jurídico vinculante, desprovidos de obrigatoriedade (*soft law*), vão enfrentar o desgaste do termo “desenvolvimento sustentável”, que desde que se tornou notório tem sido interpretado de várias maneiras, beneficiando em geral, os detentores do poder político e econômico. Dessa forma, além de se reavaliar a interpretação do conceito de desenvolvimento sustentável, é importante que se defina melhor sua natureza jurídica para que seja utilizado com propriedade quando aplicado pelo direito.

¹¹ “Perhaps the most significant challenge, however, is that the SDGs have no enforced accountability. The 2030 Agenda states that review processes will be ‘voluntary and country-led.’ Without true international responsibility, these goals may do little more than serve as a development wish list.” (GOURMELON, 2016).

2.3 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

O Direito é uma importante ferramenta para auxiliar os rumos do desenvolvimento da sociedade. As fontes do direito, não raras vezes, trazem à tona o conceito de desenvolvimento sustentável de forma equivocada e imprecisa. Os debates sobre o conceito tem no campo jurídico um espaço importante. Tanto na elaboração de normas, quanto na jurisprudência, sente-se a falta de objetividade no trato com o tema. Isso acontece especialmente devido à sua multidimensionalidade, que proporciona que se imprima um peso maior, seja à variável ambiental, econômica ou social, dependendo do caso ou do ponto de vista a ser defendido por quem estabelece ou interpreta normas, políticas, ou tem a função de aplicar o conceito em casos concretos, como vem acontecendo no judiciário. Dessa forma, a ideia deste ponto do trabalho é investigar e debater o conceito e a natureza jurídica do desenvolvimento sustentável para que se tenha um ponto de partida claro ao se aplicar desenvolvimento sustentável no direito pátrio.

Embora tenha se tornado notório a partir de 1992, quando o mundo se reuniu no Rio de Janeiro para a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, o caminho para o conceito de desenvolvimento sustentável, consagrado pelo Relatório ‘Nosso Futuro Comum’, teve como raiz o conceito de ecodesenvolvimento que, em resumo, surgiu da necessidade de uma comunidade se desenvolver mantendo a conservação ambiental. De acordo com Montibeller (2001), o ecodesenvolvimento se contrapõe a uma visão economicista e ao desenvolvimento tratado como reducionismo econômico, que seria o responsável pela crise social e ambiental. A escola do ecodesenvolvimento fomentou a crítica ao modelo econômico que trata (ainda) a natureza como produto para a produção de bens, impondo à sociedade uma visão antropocêntrica que não contabiliza os valores dos bens ambientais.

O termo ecodesenvolvimento, introduzido por Maurice Strong no início dos anos 70, foi difundido por Ignacy Sachs. Ambos se apropriaram desse termo nos tempos de preparação para a Conferência de Estocolmo de 1972. Mesmo não aparecendo expressamente na Declaração de Estocolmo, percebe-se que essa noção de uma forma de desenvolvimento que preserve recursos naturais para as gerações futuras já estava clara no texto da Declaração. Pode se observar isso, por exemplo, no Princípio 2:

Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.

Por outro lado, pode-se notar que a prioridade na época ainda era o desenvolvimento econômico e social. Isso aparece bem no Princípio 8 quando afirma que “o desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida”. De acordo com Albuquerque (2009):

[...] a Conferência de Estocolmo é um marco na aproximação do debate acerca do desenvolvimento com a problemática ambiental, embora tal debate seja ainda muito pautado por questões de interesse econômico e não em uma visão mais integrada entre aspectos econômicos, sociais, culturais e naturais, como prega a ecologia humana sistêmica.

O ecodesenvolvimento não deve ser confundido com o desenvolvimento sustentável. São conceitos distintos, embora se observem divergências entre os termos, que na visão de Montibeller (1993) se dá principalmente no campo político e no que diz respeito às técnicas de produção¹².

Embora se reconheça a importância do ecodesenvolvimento, o foco desse trabalho é direcionado ao desenvolvimento sustentável. Portanto, não cabe aqui aprofundar o debate sobre as diferenças conceituais, até porque Sachs (2002) aponta que, seja o desenvolvimento intitulado ecodesenvolvimento ou desenvolvimento sustentável, a abordagem que abrange a noção da harmonização entre os três pilares (econômico, social e ambiental) não foi alterada entre Estocolmo e o Rio de Janeiro, referindo-se às duas décadas que separam as conferências da ONU realizadas nessas cidades (Estocolmo-72 e Rio-

¹² De acordo com Montibeller, as divergências entre os conceitos estão fundamentadas: “[...] No campo político, o posicionamento quanto à qualidade do meio ambiente e às diferenças sociais como elementos fundamentais a serem considerados. No das técnicas de produção, o progresso técnico e o seu papel em relação à pressão sobre os recursos naturais”.

92). O autor acredita que esses pilares devem ser ampliados para os seguintes critérios da sustentabilidade: social, cultural, ecológico, ambiental, territorial, econômico, política nacional e internacional.

Silva (2015) propõe falar em pilares ou dimensões da sustentabilidade, elencando-as como social, cultural, ambiental, estética, política e ética. A autora, assim como Sachs, não se contrapõe aos pilares estabelecidos pela ONU, mas acredita que eles não são suficientemente abrangentes. Embora o conceito das Nações Unidas estabeleça a equidade intergeracional em termos de acesso aos recursos naturais, o que parece ser o grande objetivo do conceito, independente de quantos pilares o sustentem, outras dimensões devem realmente ser acrescentadas aos três pilares das Nações Unidas, afinal o desenvolvimento caminha muito além das três dimensões propostas originalmente. Na verdade o desenvolvimento sustentável é mais uma forma de adjetivar o desenvolvimento que possui várias dimensões, pilares ou atributos, os quais são complementados por vários autores em suas obras.

Sugere-se que, dada a multiplicidade e por vezes a redundância dos adjetivos sucessivamente adicionados ao desenvolvimento no curso de um debate que já dura meio século – o mais recente sendo o *humano* (9) –, uma denominação melhor poderia ser *desenvolvimento integral* (10). Integral é uma maneira sintética de referir-se a todos os atributos do desenvolvimento, indicando ao mesmo tempo que todas as dimensões pertinentes são apreciadas em suas inter-relações, de forma que o modelo conceitual seja *completo e holístico*. (SACHS, 1997).

Na verdade é muito mais que isso, a abordagem do desenvolvimento sustentável vai além do termo “holístico”, deve ser sistêmica ou ecológica¹³, no sentido apontado por Capra (1996). Para ele, os termos “holístico” e “ecológico” possuem diferentes significados, sendo que o segundo é mais apropriado para o paradigma da sustentabilidade. A visão holística se resume ao observar um “todo funcional e compreender, em conformidade com isso, as interdependências das suas partes”. Dessa forma, utilizando o exemplo de uma bicicleta, o autor afirma que a visão ecológica vai mais além,

¹³ Capra (1996) trata o “ecológico” e “sistêmico” como sinônimos, sendo que “sistêmico” é apenas o termo científico mais técnico.

tendo a capacidade de perceber também como a bicicleta se relaciona com “seu ambiente natural e social – de onde vêm as matérias-primas que entram nela, como foi fabricada, como seu uso afeta o meio ambiente natural e a comunidade pela qual ela é usada, e assim por diante”.

É essa visão ecológica ou sistêmica que se impõe para a resolução do tema do desenvolvimento. Capra (1996), ao criticar os líderes políticos sobre a falta de clareza a respeito da inter-relação entre os diferentes problemas, afirma que “a partir do ponto de vista sistêmico, as únicas soluções viáveis são as soluções ‘sustentáveis’.”. Ao trabalhar com o conceito de desenvolvimento sustentável, é importante ter em mente essa visão sistêmica para não cair nas armadilhas que se observam quando em um debate no qual está em pauta uma tomada de decisão sobre a preponderância de um dos pilares estabelecidos pela ONU (econômico, social e ambiental). Não se deve, nesse caso, utilizar teorias rasas do desenvolvimento sustentável para promover um ou outro pilar. Embora seja difícil encontrar opositores do desenvolvimento sustentável, é fácil encontrar teorias que não possibilitam a efetividade da questão central do conceito, que é a equidade intergeracional, pois ao se privilegiar critérios como o econômico ou o social, muitas vezes se subtrai o direito das gerações futuras de acessar serviços ambientais fundamentais à sadia qualidade de vida.

Portanto, é importante observar a teoria de Winter (2009) quando propõe uma avaliação dos rumos tomados pelo conceito de sustentabilidade nos vinte anos que se passaram entre o lançamento do Relatório Nosso Futuro Comum (1987-2007). Para o autor, ao se estabelecer que o desenvolvimento sustentável “significa que o desenvolvimento socioeconômico permanece “sustentável”, isto é, suportado por sua base, a biosfera, deve se dar uma outra conotação para o conceito, dando o real valor e demonstrando a importância fundamental da biosfera.

A economia e a sociedade são parceiros mais fracos, pois a biosfera pode existir sem os humanos, mas os humanos certamente não podem existir sem a biosfera. Portanto, humanos, enquanto exploram a natureza, devem respeitar suas limitações, uma necessidade que eles são capazes de preencher, uma vez que possuem o potencial da razão e então, os padrões alternativos de ponderação do comportamento. **O quadro apropriado é, portanto, não de três pilares, mas**

sim um fundamento e dois pilares apoiando-o
(grifo nosso).

Winter define o conceito de três pilares como imprudente e descompromissado, e por isso pode facilitar compromissos simulados. Para ele, quando são destacados aspectos econômicos ou interesses sociais no curto prazo em detrimento da conservação da natureza, no longo prazo a própria economia e a sociedade sofrerão.

Sob o aspecto jurídico do desenvolvimento sustentável, as ponderações de Winter têm uma grande relevância. É natural que o direito, por ter um papel fundamental na defesa do meio ambiente equilibrado e atuar fortemente em todas as dimensões do desenvolvimento sustentável, provoque nos juristas a necessidade de perquirir sobre a natureza jurídica do desenvolvimento sustentável. Nessa busca, não raramente se caracteriza o desenvolvimento sustentável como um princípio jurídico. Winter (2009) manifesta a necessidade de se impor aos que defendem essa posição o dever de explicar o que entendem por princípio, pois, para ele, ao falar em princípios jurídicos, está se falando de direitos, “não apenas políticas ou ideais políticos, os quais algumas vezes são também denominados por princípios. Assim, princípios juridicamente vinculativos deveriam ser distinguidos dos princípios políticos”. Esse autor se contrapõe ao enquadramento do desenvolvimento sustentável como princípio jurídico devido à extrema indeterminação de seu conceito, o que pode – e muitas vezes acontece – causar um mau uso ou um uso abusivo do pretenso princípio para “colorir de verde qualquer decisão”.

Ao tratar sobre os princípios gerais do direito ambiental em âmbito internacional, Sands (2003) inclui entre eles o desenvolvimento sustentável. O autor entende os princípios gerais no sentido de serem potencialmente aplicáveis a todos os membros da comunidade internacional na ampla gama de atividades que praticam ou autorizam em matéria de proteção de todos os aspectos do ambiente. Esses princípios gerais são derivados de um conjunto de acordos internacionais e outros atos e têm amplo, mas não necessariamente universal, apoio e são frequentemente endossados na prática.

Embora, a priori, Sands trate o desenvolvimento sustentável como princípio, o autor confunde, em seu texto, ‘princípio’ com ‘conceito’. Isso fica claro em dois momentos: no primeiro, ao determinar que “quatro elementos recorrentes parecem incluir os elementos legais do conceito de ‘desenvolvimento sustentável’, como

refletido nos acordos internacionais”. Só que esses quatro elementos são definidos por ele como princípios:

1. a necessidade de preservar os recursos naturais para o benefício das gerações futuras (o princípio da equidade entre gerações);
2. o objetivo de explorar os recursos naturais de uma forma que é "sustentável", ou "prudente", ou "racional" ou "sábia" ou "adequada" (o princípio da utilização sustentável);
3. o uso “equitativo” dos recursos naturais, o que implica que a utilização por um Estado deve ter em conta as necessidades de outros estados (o princípio da utilização equitativa e equidade intrageracional); e
4. a necessidade de garantir que as considerações ambientais estão integradas no planos econômicos e outros, programas e projetos, e que as necessidades de desenvolvimento são tomados em consideração na aplicação objetivos ambientais (o princípio da integração).

A partir daí, parece claro que, na verdade, desenvolvimento sustentável é um conceito formado, de acordo com o autor, pelos quatro princípios por ele descritos. Outro ponto que mostra a indefinição do autor é quando afirma em sua conclusão: “O direito internacional reconhece o princípio (ou conceito) do ‘desenvolvimento sustentável’ . O termo deve ser tomado no contexto da sua evolução histórica como refletido em uma série de compromissos e obrigações processuais e materiais”. A posição de Sands, em relação ao princípio do desenvolvimento sustentável, reflete a imprecisão com que o termo é tratado na doutrina.

Freitas (2011) afirma que é necessário se admitir a multidimensionalidade material e imaterial da sustentabilidade em sua aplicação, pois se trata de um princípio ético, social, econômico, ambiental e jurídico-político. Trata-se, na sua compreensão, de “princípio constitucional-síntese que determina, numa perspectiva tópico-sistemática, a *universalização do respeito às condições multidimensionais da vida de qualidade*”. Dessa forma, propõe a seguinte conceituação para o princípio da sustentabilidade:

princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do

Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.

Nesse conceito, observa-se a questão da multidimensionalidade da sustentabilidade e também a imputação ao Estado e à sociedade de responsabilidade solidária sobre a forma de seu desenvolvimento, sendo ressaltada a questão da prevenção e da precaução, esses sim consagrados como princípios fundamentais do direito ambiental e essenciais para se estabelecer a garantia da equidade intergeracional. Um outro ponto importante é a questão da aplicação imediata, independente de normatização infraconstitucional. Embora o autor tenha razão nesses apontamentos e em sua obra ressalte que deve-se fugir de armadilhas para não desviar o foco do desenvolvimento sustentável, pelo próprio conceito trazido pelo autor se identifica a sustentabilidade não como princípio, e sim como um objetivo que a sociedade busca atingir utilizando, entre outras ferramentas, o direito.

Fiorillo (2003) defende que o princípio do desenvolvimento sustentável está previsto no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal, argumentando fundamentalmente que o texto constitucional aborda a questão da equidade intergeracional como um dever da coletividade e do poder público. Contudo, não se observa nesse artigo a multidimensionalidade do desenvolvimento sustentável, destacando-se dali somente o critério ambiental do conceito. Também se deve destacar que a equidade intergeracional por si só já é princípio jurídico, que associado ao princípio da precaução constitui um conteúdo material para o vago conceito de sustentabilidade, o que significa não ser viável um desenvolvimento sustentável que não tenha esse conteúdo precaucional e intergeracional (LEITE; CAETANO, 2012).

Ratificando a importância do direito como ordem social dos compromissos individuais e coletivos, Cruz (2009) afirma que no âmbito jurídico “se desenvolvem princípios fundamentais na prossecução dos objetivos de um desenvolvimento sustentável, como o são os princípios da prevenção, da precaução, da participação, do poluidor-pagador ou da responsabilidade, entre outros.” Trata-se de uma colocação que deixa claro o desenvolvimento sustentável como um

objetivo do direito em relação ao qual princípios jurídicos são ferramentas que colaboram com a consecução desse objetivo.

Herman Benjamin (2008) não fala em princípio do desenvolvimento sustentável ou da sustentabilidade; para ele, há um leque de princípios na Constituição Federal que são divididos em expressos ou implícitos, gerais ou especiais e substantivos ou procedimentais. Entre os princípios implícitos, estão o da primariedade do meio ambiente, o da explorabilidade limitada, o da precaução, o da integração e o do uso sustentável dos recursos naturais. Nesse caso, ao tratar do princípio do uso sustentável dos recursos naturais, Benjamin dá destaque à dimensão ambiental da sustentabilidade, no sentido de que o uso dos recursos naturais deve ser compatível com a sua conservação para as presentes e futuras gerações. Isso independe das outras dimensões (social e econômica). Para que realmente seja assegurada a conservação dos recursos naturais para as gerações vindouras, não se pode abdicar desse princípio permitindo que se sobreponham qualquer das dimensões do desenvolvimento sustentável, sob pena de se enfraquecer o conceito e não chegar ao objetivo da equidade intergeracional.

O desenvolvimento sustentável não tem razão de ser senão for evidenciada sua dimensão ambiental, pois o desenvolvimento baseado nas dimensões econômica e social é o desenvolvimento que permeia até hoje discursos de sociedades que ainda não saíram do século passado e que, por terem se desconectado da natureza a partir de um pensamento reducionista, tem a agenda ambiental como um obstáculo ao avanço da humanidade. De acordo com Portanova (2012),

a insustentabilidade ecológica é uma consequência histórica e epistemológica da ruptura do ser humano com o seu entorno natural, da dicotomia entre a sociedade e a natureza. Por isso, muitos autores falam no colapso do modelo atual de desenvolvimento e no surgimento de um novo modelo, mais adequado.

O Direito necessário para se estabelecer esse modelo mais adequado que o autor refere não pode ser pautado em um modelo cujas fontes perpetuem o *status quo ante*; por isso, ao se estabelecer um princípio com base na equivalência entre os três pilares defendidos pela ONU, não se está avançando, e sim mascarando de novo paradigma a velha ordem da insustentabilidade ecológica. Nesse ponto, Winter

(2009) traz um exemplo extremamente didático ao comentar sobre a política de pesca da União Europeia:

[...] a quota de pesca definida anualmente pelo Conselho da Comunidade Europeia é regularmente maior que a taxa de reprodução de uma certa espécie de peixe. O Conselho usualmente justifica tal fato mencionando a manutenção dos empregos e a segurança alimentar. Esta argumentação é bastante compatível com o conceito dos três pilares, porque um compromisso foi firmado entre a economia humana (setor de pesca), bem-estar social (suprimento de peixe para os consumidores) e recursos naturais (estoque de peixes). Todavia isso também poderá implicar no colapso de toda uma população de peixes. Tais compromissos, a curto prazo, podem retornar aos humanos de forma vingativa a longo prazo, quando o fornecimento de alimento for reduzido e os empregos forem perdidos.

Essa insustentabilidade ecológica apontada por Portanova é equivalente ao que Winter chama de sustentabilidade fraca (baseada na equivalência dos três pilares). Para se chegar ao verdadeiro desenvolvimento sustentável, o autor propõe que a sociedade deva estar pautada na sustentabilidade forte, na qual o meio ambiente é fundamento e economia e sociedade são pilares que apoiam essa base fundamental à manutenção da vida: a biosfera, que deve ter seus limites respeitados pelos seres humanos.

Winter rechaça a ideia do desenvolvimento sustentável como princípio, afirmando que se trata, em termos de valor legal, de um guia político. Nesse mesmo sentido, Leite e Caetano (2012) concluem que, na melhor das hipóteses, o desenvolvimento sustentável se aproxima de “uma orientação, de uma tarefa, de uma política ou de um objetivo ambiental, não atingindo o status de um verdadeiro princípio jurídico”.

Ao se observar a legislação brasileira, por exemplo, fica claro que o desenvolvimento sustentável é um objetivo do sistema jurídico. Vejamos, por exemplo, o caso da Lei n. 8.666, conhecida como a Lei das Licitações, que em seu art. 3º estabelece:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da

proposta mais vantajosa para a administração e a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (grifo nosso).

Vemos que, nesse caso, o artigo em tela trata em seu contexto de apenas um princípio, o da isonomia (além dos princípios da administração pública). Contudo, é claro no texto que o desenvolvimento nacional sustentável é um objetivo ao qual a licitação se destina. Esse também é o caso da Política Nacional do Meio Ambiente, introduzida no País por meio da Lei n. 6.938/81, que estabelece entre seus objetivos “à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (art. 4º, inc. I). Entende-se, portanto, que o desenvolvimento sustentável é um objetivo expresso na PNMA.

Já na jurisprudência do STF¹⁴, o desenvolvimento sustentável é apontado como princípio jurídico “de caráter eminentemente constitucional”. Mas a Suprema Corte, apesar de referir ao justo equilíbrio entre os pilares apontados pela ONU, esclarece que, ao ser interpretado quando há conflito entre valores constitucionais relevantes, não se pode comprometer e nem esvaziar o que chama de “conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente”, afirmando que esse direito fundamental “traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações”.

Com base nessa jurisprudência, Mirra (2016) é taxativo ao afirmar o desenvolvimento sustentável como princípio constitucional que, para ele, tem valor jurídico autônomo e, dessa autonomia, “resulta a possibilidade de sua aplicação direta sem o suporte de qualquer regulamentação específica que discrimine o seu conteúdo e as condições de sua incidência”. Para o autor, a grande questão é identificar o significado jurídico do princípio do desenvolvimento sustentável.

¹⁴ STF – Tribunal Pleno – MC na ADI 3.540-1 – j. 01.09.2005 – rel. min. Celso de Mello. Na busca pelo termo “desenvolvimento sustentável” no sítio do STF, essa é a única jurisprudência que apareceu no dia 07 ago. 2016.

Para responder essa questão, Mirra destaca o princípio 4 da Declaração do Rio quando afirma que “para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste”. A partir daí, ele afirma ser o Desenvolvimento Sustentável um princípio integrador que visa inserir a variável ambiental no processo de desenvolvimento e não um princípio que busca a conciliação entre meio ambiente e economia.

De acordo com esse entendimento, a variável ambiental é fundamento, é base para o desenvolvimento sustentável e a resposta sobre significado jurídico do princípio do desenvolvimento sustentável deve ser extraída da própria função do princípio, que o autor afirma ser “garantir, pela via do Direito, a proteção do meio ambiente em face das pressões, sobretudo de ordem econômica, que pesam sobre a qualidade ambiental”.

O direito é apenas uma das ciências que deve colaborar para que a sociedade como um todo chegue ao objetivo do desenvolvimento sustentável a partir da sustentabilidade forte. Deve atuar com o conjunto das ciências e suas inter-relações para que a sociedade viva com qualidade e que essa qualidade se mantenha para as próximas gerações. Nesse contexto, é inegável que o direito tem um papel fundamental, mas é necessário que os operadores jurídicos e a sociedade compreendam a relevância da matéria na busca pelo desenvolvimento sustentável.

Em termos jurídicos e políticos, o caminho para o desenvolvimento sustentável leva necessariamente a uma ecologização do Estado, o que de acordo com Leite e Caetano (2012b) significa impor ao Estado deveres que não estavam presentes no Estado social ou liberal, modelos tradicionais que não são compatíveis com o enfrentamento da crise ambiental. O Estado de Direito Ambiental é o que os autores consideram “um processo político-legal de esverdeamento do Estado, marcado por uma constante atualização, aperfeiçoamento e incorporação de novos elementos que modificam a sua própria estrutura e racionalidade tradicionais.”

O Estado de Direito Ambiental é uma prerrogativa para se atingir o desenvolvimento sustentável. Essa afirmativa ficou clara na Declaração Mundial sobre o Estado de Direito Ambiental¹⁵ (UICN, 2016), que estabeleceu:

¹⁵ A Declaração Mundial sobre o Estado de Direito Ambiental foi resultado do 1º Congresso de Direito Ambiental da Academia de Direito Ambiental da

O "Estado de Direito Ambiental" é uma responsabilidade partilhada. Estados, governos sub-nacionais, organizações de integração regional e outras organizações internacionais relevantes, os legisladores e o setor privado têm responsabilidade com todas as pessoas, incluindo as gerações futuras, para desenvolver o direito ambiental e garantir que o Estado de Direito Ambiental seja promovido e mantido. **O Estado de direito Ambiental é também reconhecido internacionalmente como fundamental para a realização do desenvolvimento sustentável.** (grifo nosso)

A Declaração também reconhece que houve progressos na formação da legislação ambiental em relação ao desenvolvimento sustentável, mas é crítica em relação ao não cumprimento, à não execução e aplicação ineficaz da norma ambiental, fatos que ainda ocorrem em muitas jurisdições.

O Pnuma afirma que “a democracia, a boa governança e o Estado de Direito, nos níveis nacional e internacional, bem como um ambiente propício, são essenciais para o desenvolvimento sustentável” (UNEP, 2013). Em resolução do conselho do Programa, foi reconhecido que a violação do direito ambiental tem o potencial para enfraquecer o desenvolvimento sustentável e a implementação dos objetivos e das metas ambientais acordadas em todos os níveis. O conselho reconhece também que o Estado de Direito e a governança efetiva desempenham um papel essencial na redução de tais violações. Dessa forma, o Conselho demanda ao Diretor Executivo conduzir o sistema das Nações Unidas e apoiar os governos nacionais em seus pedidos relacionados ao desenvolvimento e implementação do Estado de Direito Ambiental. Salienta o Conselho que se deve dar atenção a todos os níveis de governança, incluindo a divulgação de informações, participação pública, desenvolvimento de normas que sejam aplicáveis e executáveis, acrescentando a observância de temas como a transparência, a auditoria ambiental e a resolução de litígios imparcial e independente.

O Estado de Direito Ambiental vem sendo construído pouco a pouco, sendo forjado em conferências das Nações Unidas, na absorção pelas constituições dos Estados do direito fundamental ao meio

ambiente ecologicamente equilibrado, nos movimentos da sociedade civil, no desenvolvimento da ciência jurídica por meio dos bancos acadêmicos e em decisões judiciais. Embora já consagrado no mundo jurídico, ainda não foi absorvido plenamente nem pela sociedade, nem por políticos e nem mesmo por integrantes do judiciário. Contudo, há um caminho aberto para seu desenvolvimento e os ODSs vêm somar nesse contexto. Quase 30 anos após a divulgação do conceito, os ODSs buscam um caminho tangível para a concretização do desenvolvimento sustentável. E esse caminho, como vimos, passa pela implementação real do Estado de Direito Ambiental (sinônimo de sustentabilidade forte). Por isso, o direito tem o desafio de seguir aprimorando suas fontes a fim de que possa suprir as necessidades da sociedade.

No desenvolvimento de princípios jurídicos, normas e jurisprudência, é importante observar a sustentabilidade forte, ter o meio ambiente como fundamento, pois se trata da dimensão basilar da sustentabilidade. A consagração do Estado de Direito Ambiental admitida no âmbito da ONU deve refletir na renovação do conceito de desenvolvimento sustentável, o qual deve caminhar para o fortalecimento do meio ambiente como fundamento. Leite e Peralta (2012) já apresentavam essa demanda às vésperas da “Rio + 20”, afirmando que o desafio da Conferência seria avaliar os temas ambientais sob o ponto de vista complexo, a fim de estabelecer um plano concreto de ações sustentáveis e um sistema de governança ambiental baseado na sustentabilidade forte, e que além do poder normativo fosse executável. Essa não foi a realidade que se consagrou na declaração final da conferência, mas o avanço dos Objetivos do Milênio para os ODSs já é um sinal de que a variável ambiental está sendo tratada cada vez mais como fundamento pelas Nações Unidas.

Embora a proporção entre o número de Objetivos do Milênio e os ODSs seja diferente, havia oito ODMs e hoje temos mais do que o dobro – 17 ODSs. O número de objetivos ambientais cresceu sobremaneira. Os ODMs tratavam do tema ambiental no objetivo n. 7: “Garantir a sustentabilidade ambiental”. Já no contexto da Agenda 2030, o número de objetivos ambientais saltou para pelo menos sete¹⁶ que

¹⁶ Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;

Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos;

Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;

tratam diretamente de questões ambientais. Uma vez que esses objetivos devem ser implementados de forma integrada, mesmo ao se implementar um objetivo social ou econômico, devem-se observar os objetivos ambientais no seu desenvolvimento sem se sobreporem sobre esses. Ademais, entre as metas que constituem os outros objetivos há as que tratam da variável ambiental. Dessa forma, a implementação dos ODSs traduz a necessidade de uma sustentabilidade forte.

É fato que as questões ambientais estão assumindo o centro dos debates mesmo quando se tratam de temas sociais ou econômicos. A tendência é que, com a implementação dos ODSs e do Acordo de Paris,¹⁷ cada vez mais a variável ambiental seja considerada um fundamento. De acordo com o ex-Diretor Executivo do Pnuma, Achim Steiner, em pronunciamento na segunda Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada no mês de maio de 2016:

O meio ambiente sempre esteve, e sempre estará no coração da prosperidade da humanidade. As Nações do mundo reconheceram isso em 2015 com acordos globais, como a Agenda 2030, o Acordo de Paris, o ‘Quadro Sendai’ sobre Redução do Risco de Desastres e da Agenda de Ação de Addis Ababa (UNEP, 2016).

Trata-se de um momento de ecologização da agenda internacional e os últimos acordos no âmbito das Nações Unidas têm refletido esse anseio da sociedade, que percebe a necessidade de avanços verdadeiros

Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;

Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos;

Objetivo 14. Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;

Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra, e deter a perda de biodiversidade.

¹⁷ O Acordo de Paris é um tratado no âmbito da Convenção das Nações Unidas para as Mudanças climáticas, negociado em 2016 durante a vigésima primeira conferência das partes, na capital francesa e que visa “fortalecer a resposta global à ameaça das mudanças climáticas, no contexto do desenvolvimento sustentável e os esforços para erradicar a pobreza” (art. 1º). O Acordo é considerado um marco extremamente positivo que traça um novo rumo para as negociações climáticas.

para se atingir um desenvolvimento sustentável baseado na sustentabilidade forte.

Na Agenda 2030, os objetivos ambientais, embora entendamos que são a base para a implementação dos outros ODSs, pela característica da interdependência entre os objetivos, também devem dialogar com os objetivos sociais e econômicos. É o caso, por exemplo, do Objetivo 14: Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. Esse ODS já em suas metas reflete esse tema da conservação como base para o desenvolvimento econômico e social. Por ocuparem grande parte do Planeta Terra, a conservação dos oceanos é fundamental para a existência da vida e os conflitos em sua utilização são tão ou mais complexos do que os desafios de gestão nas áreas continentais. Dessa forma, também a implementação desse objetivo é bastante complexa e tanto o direito internacional quando o direito interno devem contribuir para que a conservação e o uso dos ecossistemas marinhos sejam realizados de forma a contribuir para o alcance do desenvolvimento sustentável. A ONU e seus Estados Membros vêm legislando sobre o mar há muitos anos e, para se atingir a sustentabilidade forte desse bioma, também é necessário avaliar se as regras vigentes para a gestão dos oceanos e mares também estão no caminho da ecologização.

3 OCEANOS SUSTENTÁVEIS, PLANETA SUSTENTÁVEL

Quando o foco do estudo sobre o desenvolvimento sustentável está direcionado a um bioma específico, como se propõe nesse trabalho, faz-se necessário compreender as políticas que envolvem sua gestão, as demandas humanas e atividades econômicas, o estado de conservação desse bioma e também os desafios a serem enfrentados para que o desenvolvimento possa ocorrer de forma sustentável. O direito da conservação marinha, nesse contexto, busca reunir os principais instrumentos jurídicos, políticos e de gestão que definem as bases para a conservação do território marinho. Neste capítulo, vamos estudar o desenvolvimento da agenda da gestão e da conservação marinha em nível mundial, com foco no trabalho das Nações Unidas.

Antes de adentrar nesse ponto, é importante estabelecer algumas questões em relação à terminologia. O direito do mar também tem sido tratado como direito marítimo e como direito da navegação. De acordo com Zanella (2013), esse tratamento, sobre o qual discorda, tem sido dado por legislações, pela jurisprudência e pela doutrina. O autor propõe uma classificação específica para o direito do mar, entendendo esse ramo do direito como “o direito dos espaços marítimos, os direitos e deveres de todos os Estados e da comunidade internacional (não somente estados costeiros) sobre o mar no seu conjunto e sobre as atividades nele desenvolvidas”. O direito marítimo, ainda sob a ótica do mesmo autor, trataria do “conjunto de regras e normas relacionadas à navegação, ao comércio marítimo e contratos mercantis, além dos direitos e obrigações do armador, dos capitães e outros interessados nos serviços de navegação marítima”. Ainda, o direito da navegação marítima internacional, para Zanella, seria uma terceira classificação inserida no direito público, cujo principal objeto é o tráfego marítimo, ou seja, o trânsito de embarcações visando à segurança da navegação.

A confusão sobre essas classificações vem desde a antiguidade e tem como principal razão o pouco desenvolvimento de pesquisas científicas e o baixo interesse acadêmico sobre o tema. Menezes (2015), ao ressaltar a importância do direito do mar, afirma que “paradoxalmente, é tema ainda pouco estudado, a despeito da dimensão de sua importância, e, muitas vezes, relegado a um segundo plano nas pesquisas das universidades brasileiras”. Essa classificação feita por Zanella é importante para esclarecer que o que trataremos aqui ficará no âmbito do direito do mar. É claro que há pontos de intersecção entre essas classificações que certamente deixam margem para interpretações diferentes que as tornam bastante subjetivas. É importante refinar mais

essa classificação, o que não é objeto desse trabalho, porém devemos observar que o direito do mar vem se transformando e, a partir de sua interação com o direito ambiental, podemos avançar para uma outra classificação ou quem sabe uma subclassificação de ambos os ramos: o direito da conservação marinha. O direito da conservação marinha seria então o ponto de entrecorte entre esses dois ramos do direito e é sobre esse ponto de intersecção que daremos enfoque nesse capítulo.

3.1 A CONSERVAÇÃO MARINHA NA AGENDA MUNDIAL

O direito se relaciona com o mar desde a antiguidade. O Código de Hamurabi, da Babilônia, estabelecia regras mais relacionadas com temas de navegação, como fretamento e construção naval, por exemplo; já no Código de Manu, dos Hindus (século VIII a.c.), encontram-se regras sobre câmbio marítimo; mas o documento mais importante da época foi a Lei de Rodas (séc. III a.C.), que tratava sobre temas de acidentes no mar. A característica da época em relação ao direito do mar é a possibilidade da propriedade sobre o mar que poderia se estender até onde houvesse possibilidade de haver controle militar (ZANELLA, 2013).

No mundo jurídico focado na gestão do território marinho, predominava a doutrina chamada *freedom of-the-seas*, baseada no princípio da livre navegação. A doutrina surgiu no século XVII em meio a conflitos gerados por força das grandes navegações. A regra limitava direitos dos Estados sobre os oceanos, deixando sob sua jurisdição apenas uma faixa de mar que acompanhava a linha de costa do Estado; o mar, em sua maioria, era considerado alto-mar, onde a navegação era permitida a todos os Estados. Essa doutrina ia ao encontro das grandes potências colonizadoras. Nesse contexto, as disputas e conflitos se davam mais pelo território costeiro dos países colonizados e também era focada na linha d'água. Em geral, o direito não via o mar sob uma ótica tridimensional, muito menos sistêmica.

Nessa época, o direito do mar era predominantemente baseado no costume, sendo que as primeiras iniciativas de codificação se originam no século XIX e eram mais focadas no direito marítimo. Em 1856 e 1864, foram realizados, respectivamente, o Congresso de Paris, relativo ao regime de navios durante conflito, e a Convenção de Genebra sobre as condições dos feridos em mar. Menezes (2015) esclarece que essas tentativas se deram em uma época que não proporcionava boas condições para a evolução do tema, devido ao *status* do próprio direito internacional, que

naquele tempo, tinha como fundamento as teorias voluntaristas mais rígidas, que deixavam para os Estados as condicionantes para submissão às regras internacionais. Naquele contexto, as relações entre Estados se davam apenas por necessidade e pelo estabelecimento de alianças estratégicas, inexistindo ideia consolidada de uma sociedade internacional, que surgiria de forma mais incisivas em dois momentos posteriores: as Conferências da Paz de Haia (1889-1907) e a criação da Sociedade das Nações (1919).

Mesmo no âmbito da Sociedade das Nações, não frutificou a iniciativa de se obter um marco legal para o meio marinho. A doutrina *freedom of-the-seas* adentrou o século XX, mas algumas razões – como o interesse dos Estados em avançar os limites de sua soberania para garantir direitos de exploração *offshore*; o avanço para além da linha d'água afim de explorar recursos pesqueiros lucrativos cada vez mais longe da costa; e também o aumento da capacidade e da demanda por recursos não vivos presentes no leito do mar em águas cada vez mais profundas – tornaram a doutrina *freedom of-the-seas* obsoleta para os novos interesses das grandes potências.

Embora o direito do mar venha da antiguidade e a conjuntura histórica seja importante, o foco desse trabalho estará direcionado para os temas marinhos tratados no âmbito das Nações Unidas. Esse foco é importante para avaliarmos como o tema da conservação e também da sustentabilidade, permeiam as normas internacionais a partir do final da segunda guerra mundial, época em que nasceu a organização e novos atores buscaram uma participação mais ativa na gestão dos recursos marinhos, atuando no sentido de estabelecer um novo paradigma para o direito do mar, impulsionados pelo avanço tecnológico que contribuiu para novas formas de exploração dos oceanos.

Em meio a esse cenário de aumento das demandas de exploração do meio marinho, no ano de 1945, Harry S. Truman, Presidente dos Estados Unidos da América, a partir do *lobby* da indústria do petróleo em plena expansão, tomou a atitude unilateral de expandir a jurisdição do País sobre os recursos do fundo e subsolo da plataforma continental contígua ao próprio território. Outros Estados, impulsionados por diferentes motivos, como por exemplo, Chile, Peru (1947) e Equador (1950), estenderam sua soberania sobre uma zona de 200 milhas a fim de garantir seu domínio sobre os abundantes estoques pesqueiros daquela região do Oceano Pacífico, limitando o acesso de frotas

estrangeiras. Por sua vez, Egito, Etiópia, Arábia Saudita, Líbia, Venezuela e alguns países da Europa do Leste reivindicaram um mar territorial de 12 milhas, avançando sobre o consagrado limite de três milhas adotado no contexto da doutrina *freedom of-the-seas*. Cada vez mais, com o passar dos anos, o oceano era explorado de várias formas, tornando o território marinho uma área propícia a grandes conflitos e à degradação progressiva dos ecossistemas e recursos marinhos (ONU, 1998). Essas iniciativas aconteceram em uma época na qual o mundo acabara de sair de uma guerra mundial e os Países se reuniam para constituir a Organização das Nações Unidas, com o objetivo fundamental de manter a paz. Assim, estabelecia-se um momento apropriado para a evolução do direito do mar.

Em 1958, em Genebra, a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar, que se reuniu entre os meses de fevereiro e abril daquele ano e teve participantes de 86 Estados, resultou na celebração de quatro convenções sobre o Direito do Mar, que tratam sobre os seguintes temas: mar territorial e zona contígua; plataforma continental; alto-mar; e a última sobre pesca e conservação dos recursos vivos do alto-mar. Ainda nesse contexto, foi estabelecido um Protocolo Facultativo relativo à resolução dos conflitos, no qual se estabelecia a Corte Internacional de Justiça para dirimir os conflitos internacionais relativos ao direito do mar.

Vários aspectos relacionados com o sistema jurídico das águas interiores, o mar territorial e o alto-mar são creditados à I Conferência. A partir dela, também foram produzidos elementos de desenvolvimento progressivo que foram sendo consolidados ao longo do tempo, como os relativos à zona contígua e à plataforma continental (MENEZES, 2015). Apesar de os quatro textos terem sido considerados marcos do Direito Internacional devido ao êxito de unificar temas históricos, a ausência do acordo sobre a extensão do mar territorial a mais de três milhas, ou sobre o estabelecimento de direitos exclusivos de pesca fora de tal espaço, além da imprecisão a respeito dos limites da plataforma continental, foram falhas que abalaram a longevidade dos acordos (ZANELLA, 2013).

À época, o mundo não havia despertado para a consciência ambiental e, em que pese os quatro textos terem tratado de bens ambientais, como os recursos pesqueiros e biológicos, o foco dos debates sempre teve como objetivo maior a disputa por poder soberano do Estado sobre o território marinho para se ter acesso à exploração de recursos naturais.

Dois anos depois, o mundo se reunia novamente na II Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Foram as lacunas nos acordos da I Conferência que provocaram essa nova iniciativa. O ponto principal do debate foi o tema dos espaços territoriais. Não havendo um progresso objetivo dos debates desde a última conferência, que havia acontecido apenas dois anos antes, a II Conferência não gerou nenhum acordo.

Em paralelo aos debates sobre os limites de jurisdição e soberania sobre o espaço marítimo e o uso de recursos vivo e não vivos, entre a I e a III Conferência inúmeros acordos foram firmados a respeito de temas como poluição e proteção do meio ambiente marinho. Como se pode observar a seguir, a maioria aconteceu a partir de 1972, quando os governos internacionais, impulsionados pelos debates no contexto da Conferência de Estocolmo sobre Desenvolvimento Humano e também pela crescente degradação dos mares, começaram a dar mais atenção aos temas ambientais. A seguir, citamos alguns exemplos desses acordos, sem a pretensão de apresentar todos os acordos no período, mas apenas apresentar um quadro ilustrativo de como o tema ambiental passou a permear o direito do mar.

I. Convenções relativas à prevenção da poluição, de alcance global

- 1 - Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo, Bruxelas, 1969;
- 2 - Convenção sobre Prevenção de Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias (com emendas), Londres, Cidade do México, Moscou (Washington), 1972;
- 3 - Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios, Marpol, Londres (OMCI), 1973;
- 4 - Protocolo de 1978 relativo à Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios, Marpol, Londres (OMCI) 1978;
- 5 - Convenção sobre Responsabilidade Civil por Dano Decorrente de Poluição por Óleo, Resultante de Exploração e Exploração de Recursos Minerais do Subsolo Marinho, Londres (Governo britânico), 1977.

II. Convenções sobre Proteção do Meio Ambiente Marinho

- 1 - Convenção sobre a Conservação da Natureza no Pacífico Sul, Apia, 1976;
- 2 - Acordo relativo à Proteção das Águas das Praias do Mediterrâneo, Mônaco, 1976;
- 3 - Convenção sobre a Conservação de Recursos Vivos Marinhos Antárticos, Canberra, 1980;
- 4 - Convenção para a Cooperação na Proteção de Desenvolvimento do Meio Ambiente Marítimo e Costeiro da Região Central e Ocidental da África, Abidjan, 1981;
- 5 - Convenção para a Proteção do Meio Ambiente Marítimo e da Área Costeira do Pacífico Sudeste, Lima, 1981;

Fonte: adaptado de Soares (2001).

Devido a esse cenário desenvolvido no clima pós Estocolmo e também pelo crescimento da demanda de exploração de recursos marinhos e o consequente aumento dos danos ambientais, associados às disputas por território marinho e o crescimento da população costeira, o tema ambiental começou a ganhar espaço no direito do mar, que aos poucos começou a evoluir, passando de um direito totalmente ligado a temas de exploração de recursos, disputas por espaços marinhos e

soberania, para um direito que começava a absorver a variável ambiental de forma mais integrada às atividades econômicas. Claro que a absorção da variável ambiental enfrentou grandes obstáculos para ser assimilada, como acontece até a atualidade. Certamente os tratados não absorveram o tema da melhor forma, mas acordos importantes como o Marpol, por exemplo, ainda perduram e têm efeitos concretos até hoje. Além disso, esses debates foram muito importantes, pois refletiram nas negociações que aconteceram no âmbito terceira Conferência das Nações Unidas para o Direito do Mar.

Assim como os resultados da Conferência de Estocolmo influenciaram os debates no âmbito do direito do mar, a própria Terceira Conferência teve impulso nos debates relacionados à conservação do meio marinho. Uma manifestação direcionada às Nações Unidas pelo embaixador Arvid Pardo, de Malta, em 1967, demandando às nações do mundo observar e abrir os olhos para um conflito iminente que poderia devastar os oceanos, fomentou várias iniciativas que influenciaram tanto o direito do mar, quando o direito ambiental internacional. Em seu discurso na Assembleia Geral da ONU, ele ressaltou que a poluição estava envenenando os mares, destacou que as iniciativas unilaterais dos Estados de estender sua soberania poderiam ter sérias implicações para uma ordem estável e ainda falou sobre o grande potencial de riqueza presente no fundo do mar. De acordo com a ONU (2016), a manifestação de Pardo se deu em meio a um cenário

em que muitos reconheceram a necessidade de atualizar a doutrina *freedom of-the-seas* para levar em conta as mudanças tecnológicas que tinham alterado a relação do homem com os oceanos. Que pôs em marcha um processo que durou 15 anos e viu a criação do Comitê dos Fundos Marinhos das Nações Unidas, a assinatura de um tratado de proibição de armas nucleares no fundo do mar, a adoção da declaração pela Assembleia Geral que todos os recursos do fundo do mar para além dos limites da jurisdição nacional são patrimônio comum da humanidade e a convocação da Conferência de Estocolmo sobre o Ambiente Humano (tradução nossa).

O que o Embaixador de Malta estava pedindo ao mundo era um “regime internacional eficaz sobre o oceano, além de regras claras na atribuição da jurisdição nacional para julgar a matéria”. Segundo ele,

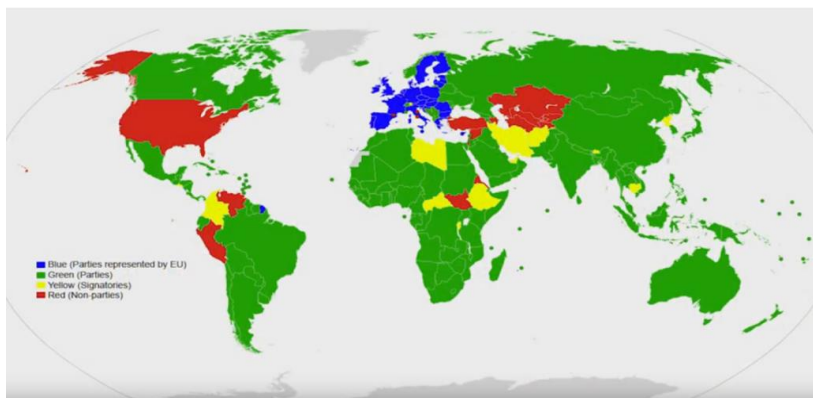
esse era o único caminho para evitar uma tensão que seria inevitável caso a situação atual perdurasse (ONU, 2016).

Todo esse clima levou a ONU a chamar, em 1973, a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Durante nove anos, foram debatidos temas relacionados aos espaços marítimos, pesquisa científica, pesca, regime de exploração de recursos do mar, zona econômica exclusiva, plataforma continental, proteção do meio ambiente marinho, entre outros.

3.1.1 A Constituição dos Mares

Embora a gestão dos oceanos em nível internacional seja baseada em um conjunto de instrumentos, alguns juridicamente vinculantes e outros não, o grande marco jurídico do direito do mar é a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, também conhecida como UNCLOS, abreviatura em inglês para *United Nations Convention on the Law of the Sea*. O Tratado teve seu período de abertura para assinaturas em dezembro de 1982, na Jamaica, e começou a vigorar em 1994, logo após a Cúpula da terra, realizada em 1992 no Rio de Janeiro. Atualmente, 166 Estados, inclusive alguns sem litoral, fazem parte da Convenção, conforme observamos na figura abaixo:

Figura 2 - Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar



Fonte: OceanMOOC (MATZ-LÜCK, 2016)

As Nações Unidas resumiram algumas das características fundamentais da Convenção (ONU, 2013). A partir desse resumo, estabelecemos essas características e dois blocos principais: Direitos dos

Estados sobre os espaços territoriais, que aparecem nos primeiros oito pontos, e deveres dos Estados que tratam basicamente sobre conservação ambiental e transferência de tecnologia. Ainda são destacados temas como a solução de controvérsias e a definição de limites territoriais.

Direitos dos Estados abaixo relacionados pela ONU estão expressos principalmente na Parte II, Seção 2, que trata dos limites do mar territorial, e Seção 3, que trata da passagem inocente¹⁸ pelo mar territorial; Parte III, Seção 2, que trata da passagem em trânsito¹⁹; Parte 4, que trata dos Estados Arquipélagos; Parte V, que trata da Zona Econômica Exclusiva; Parte VI, que trata da Plataforma Continental; e Parte X, que trata do direito de acesso ao mar e a partir do mar dos estados sem litoral e liberdade de trânsito.

- a. Os Estados costeiros exercem a soberania sobre seu mar territorial, onde têm o direito de estabelecer a sua largura até um limite não superior a 12 milhas náuticas; às embarcações estrangeiras é permitida a "passagem inocente" por essas águas;
- b. Navios e aeronaves de todos os países têm permissão de "passagem em trânsito" através de estreitos utilizados para a navegação internacional; Estados costeiros dos estreitos podem regular aspectos de navegação e de passagem;
- c. Estados Arquipélagos, formados por um grupo ou grupos de ilhas estreitamente relacionadas e águas interconectadas, têm soberania sobre uma zona marinha delimitada por linhas retas traçadas entre os pontos extremos das ilhas;
- d. Os Estados costeiros têm direitos soberanos em relação aos recursos naturais e certas atividades econômicas e jurisdição sobre a pesquisa científica marinha e proteção ambiental em sua zona econômica exclusiva (ZEE) de 200 milhas náuticas;
- e. Todos os outros Estados-Membros têm a liberdade de navegação e sobrevoos na ZEE, bem como a liberdade de colocar cabos e dutos submarinos;

¹⁸ De acordo com o artigo 19 da UNCLOS, a passagem é inocente desde que não seja prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança do Estado costeiro.

¹⁹ De acordo com o artigo 38 da UNCLOS, a 'Passagem em trânsito' significa o exercício, de conformidade com a presente Parte, da liberdade de navegação e sobrevoos exclusivamente para fins de trânsito contínuo e rápido pelo estreito entre uma parte do alto-mar ou de uma zona econômica exclusiva.

- f. Estados sem litoral e geograficamente desfavorecidos têm o direito de participar de forma equitativa no aproveitamento de uma parte apropriada dos excedentes dos recursos vivos das ZEE dos Estados costeiros da mesma região ou sub-região; espécies altamente migratórias de peixes e mamíferos marinhos são objetos de proteção especial;
- g. Os Estados costeiros têm direitos soberanos de exploração e aproveitamento sobre a plataforma continental, a qual pode se estender, pelo menos, por 200 milhas náuticas a partir da costa, sendo que pode ser ampliada sob determinadas circunstâncias;
- h. Estados sem litoral têm o direito de acesso de e para o mar e de desfrutar de liberdade de trânsito através do território dos Estados de trânsito (tradução nossa).

Os Deveres dos Estados destacados pela ONU, apresentados a seguir, podem ser encontrados no texto da UNCLOS, especialmente na Parte VI, que trata da Plataforma Continental; Parte VII, Seção 2, que trata da conservação e gestão dos recursos vivos do alto-mar; Parte IX, que trata dos mares fechados ou semifechados²⁰; Parte XII (Proteção e Preservação do Meio Marinho), Seção 9, que trata da responsabilidade; e na Parte XVI, que trata do Desenvolvimento e Transferência de Tecnologia Marinha:

- i. Os Estados costeiros compartilham com a comunidade internacional a parte da receita proveniente da exploração de recursos, ao explorar qualquer parte além das 200 milhas de sua plataforma;
- j. Todos os Estados podem desfrutar das liberdades tradicionais de navegação, sobrevoo, investigação científica e pesca em alto-mar; eles são obrigados a adotar ou cooperar com outros Estados na adoção de medidas de gestão e conservação dos recursos vivos;
- k. Dos Estados adjacentes a mares fechados ou semi fechados se espera que cooperem na gestão dos recursos vivos, políticas e atividades ambientais e de pesquisa;

²⁰ De acordo com o artigo 122 da UNCLOS, mar fechado ou semifechado “significa um golfo, bacia ou mar rodeado por dois ou mais Estados e comunicando com outro mar ou com o oceano por uma saída estreita, ou formado inteira ou principalmente por mares territoriais e zonas econômicas exclusivas de dois ou mais Estados costeiros”.

- l. Estados Membros são obrigados a prevenir e controlar a poluição marinha e são responsáveis pelos danos causados pela violação das suas obrigações internacionais para combater esse tipo de poluição;
- m. Membros são obrigados a promover o desenvolvimento e transferência de tecnologia marinha "em termos e condições justos e razoáveis", no que diz respeito a todos os interesses legítimos.

A solução de controvérsias também é um tema muito importante no texto da Convenção, que tem por princípio fundamental a solução pacífica dos conflitos. As negociações diplomáticas devem ser sempre a primeira opção. Contudo, e caso essas não tenham sucesso, as controvérsias podem ser debatidas juridicamente nas seguintes instâncias: O Tribunal Internacional do Direito do Mar, criado nos termos da Convenção; a Corte Internacional de Justiça; o Tribunal Arbitral, constituído em conformidade com o anexo VII, que disciplina a lista e os procedimentos para indicação de cinco árbitros; o Tribunal Arbitral Especial, constituído de acordo com o anexo VIII, quando a lide envolver os seguintes temas: Pesca; proteção e preservação do meio marítimo; investigação científica marinha; e navegação, incluindo a poluição proveniente de embarcações e por alijamento (MENEZES, 2015). Além da solução de controvérsias, as Nações Unidas ainda destacam dois outros pontos no texto, que tratam sobre o estabelecimento de limites:

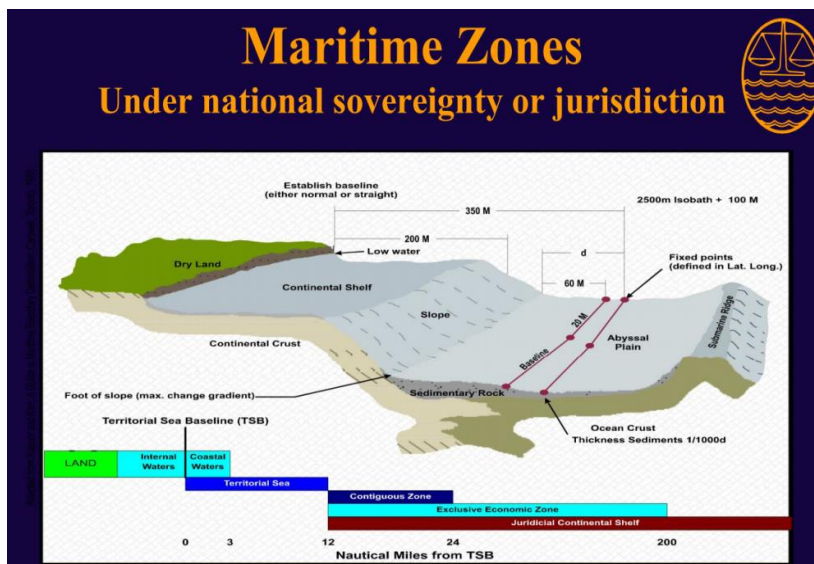
- n. A Comissão de Limites da Plataforma Continental fará recomendações aos Estados sobre as fronteiras exteriores da plataforma quando esta se estender para além das 200 milhas;
- o. Os limites do mar territorial, da zona econômica exclusiva e da plataforma continental de ilhas são determinados de acordo com as regras aplicáveis ao território continental, mas rochas que não podem sustentar a habitação humana ou sua própria vida econômica não tem nenhuma zona econômica ou plataforma continental.

Devido a essa gama de temas tratados na UNCLOS e por ser atualmente o cerne do direito do mar, a Convenção é também conhecida como a Constituição dos Mares. Soares (2001) destaca as inovações da convenção não só para o direito do mar, mas também no direito internacional. O autor observa que, além de consolidar normas escritas que abrangem amplos aspectos jurídicos relativos aos espaços marítimos e oceânicos, a UNCLOS transforma costumes internacionais em direito

escrito. A definição de zona econômica exclusiva, associada aos já consagrados conceitos de mar territorial e de alto-mar, e o estabelecimento de regras em relação aos fundos marítimos e oceânicos também são destacados pelo autor.

Na figura abaixo, pode-se visualizar com mais clareza como são estabelecidos esses espaços determinados pela Convenção e que são considerados uma inovação do Tratado.

Figura 3 - Zonas Marítimas sob jurisdição ou soberania nacional



Fonte: AWOSIKA (2014).

Em nenhuma outra área do direito internacional ambiental se observam normas tão detalhadas sobre poluição direta do ambiente a ser protegido e se percebem tantas relações entre meio ambiente e soberania dos Estados. A UNCLOS provocou verdadeira revolução em conceitos do Direito Internacional há muito consagrados nesse ramo do direito e a questão ambiental teve um papel fundamental nesse processo. Foram consagrados no texto conceitos até polêmicos dos direitos dos Estados em relação ao mar territorial e ao alto-mar por meio da introdução dos novos limites de espaços marinhos. Um exemplo claro foi o estabelecimento da ZEE que se localiza no limite de 200 milhas náuticas entre o mar territorial e o alto-mar. Nessa área, foi dada a mais alta prioridade à conservação dos recursos vivos marinhos (SOARES, 2001).

Além de regras concernentes aos temas acima abordados pelas Nações Unidas, a Convenção consagra princípios importantes para o direito do mar. Para Menezes (2015), apesar de o direito do mar ser um campo autônomo do direito, está vinculado ao direito internacional. Por isso há dois pontos a serem analisados quando tratamos dos princípios do direito do mar. Primeiro, sob o ponto de vista do direito internacional, base normativa do direito do mar, o autor destaca os princípios da boa-fé, da igualdade soberana, da não intervenção, da autodeterminação dos povos, do respeito aos direitos humanos, da solução pacífica de controvérsias e da não agressão ou uso da força.

Já entre os princípios próprios do direito do mar, o primeiro princípio destacado é o que estabelece que os fundos marinhos e oceânicos e seu subsolo, para além dos limites da jurisdição nacional, são “patrimônio comum da humanidade”; o princípio da igualdade, no sentido de que a riqueza dos oceanos e sua utilização devem ser compartilhadas por toda a humanidade e do ponto de vista de que a responsabilidade pela proteção do meio ambiente marítimo deve ser igualitária. Porém, o autor ressalta que a igualdade não é absoluta, uma vez que “comporta tratamento diferenciado, especialmente em relação aos Estados que têm limitações geográficas ou que, em razão do pouco desenvolvimento econômico, não possuem condições de explorar os recursos marinhos”.

De acordo com Albuquerque e Nascimento (2002), o princípio de liberdade dos mares também foi consagrado pela Convenção em diversos artigos, o que denota sua importância. Dentre os artigos, os autores destacam o artigo 87, o qual “estabelece que o alto-mar está aberto a todos os Estados, quer costeiros, quer sem litoral, e que a liberdade do alto-mar compreende a liberdade da navegação, de sobrevôo, de colocar cabos e dutos submarinos, de pesca e de investigação científica”.

Outro princípio é o da solução pacífica de controvérsias. A respeito desse princípio, Menezes (2015) explica em seu texto que a Convenção estabelece um sistema múltiplo e aberto de solução de controvérsias que não atrela a matéria a um único tribunal, mas deixa a critério das partes diferentes mecanismos jurídicos. Além desses, o autor cita princípios que não são basilares do direito do mar, mas ainda são atrelados a esse ramo, “porém disciplinam um campo limitado da matéria, por estarem afeitos a apenas certos espaços ou terem aplicação casual em certas circunstâncias”, como, por exemplo, os princípios da equidistância, da soberania, da liberdade da pesca, da prevenção e do

poluidor pagador – esses dois últimos, princípios fundamentais do direito ambiental.

A convenção trata especificamente da proteção e da preservação do meio marinho na Parte XII (art. 192 a 237), dedicando as seções 5, 6 e 7 à poluição transfronteiriça (art. 207 a 232). Analisando essa parte específica, Rolim (2014) observou que a UNCLOS referenda a Declaração de Estocolmo de 1972 nessa parte, por reger a questão ambiental com base em sete princípios fundamentais.

- a) Direito de soberania dos Estados sobre seus recursos naturais;
- b) Proibição da poluição transfronteiriça;
- c) Cooperação internacional;
- d) Assistência técnica;
- e) Desenvolvimento sustentável;
- f) Prevenção de danos;
- g) Responsabilidade internacional do Estado.

Isso reforça a afirmativa da influência recíproca entre ambas as normas internacionais. Rolim ainda observa que alguns desses princípios também estão presentes na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, como é o caso do Direito de soberania dos Estados (art. 193 da UNCLOS) e o princípio da Proibição da poluição transfronteiriça (art. 194). O primeiro estabelece que a soberania dos Estados sobre seus recursos naturais deve ocorrer de acordo com sua política ambiental, mas deve ser cumprida a obrigação geral de preservar o meio marítimo. Já o segundo, conforme afirma a autora, “transforma em *hard law* o princípio 21 de Estocolmo, que menciona a obrigação de o Estado assegurar que as atividades em sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outro Estado ou de zona fora de sua jurisdição nacional”.

A cooperação internacional é um princípio geral do direito internacional, portanto permeia todos os tratados na área. Trata-se, inclusive de um dos objetivos das Nações Unidas. O princípio está presente tanto na Declaração do Rio quanto no artigo 24 da Declaração de Estocolmo, que determina aos Estados “ocuparem-se com espírito e cooperação e em pé de igualdade das questões internacionais relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente”. Para Rolim, as regras dos artigos de 197 a 201 da UNCLOS são um desdobramento desse princípio. As regras desses artigos estabelecem que a cooperação devem se dar, em especial, por meio da notificação de danos iminentes ou reais; planos de emergência contra poluição; estudos, programas de

investigação e troca de informações e dados científicos que colaboram no estabelecimento de regras para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho. Como forma de fortalecer essa cooperação, a regra do artigo 202 determina a promoção de programas de assistência científica, educativa, técnica e de outra índole, aos Estados em desenvolvimento para proteção e preservação do meio marinho e prevenção, redução e controle da poluição marinha.

Ainda a respeito da cooperação, Charles (2014), ao comentar sobre um dos pontos que precisa ser aprimorado na UNCLOS, opina que, embora a Convenção tenha previsto a cooperação nesta área, mais de 30 anos após, desde Montego Bay, a evidência mostrou que muitos países em desenvolvimento não têm sido capazes de perceber o pleno potencial de espaços como a ZEE e a Plataforma Continental para o desenvolvimento sustentável devido à falta de capacidade e tecnologia para atuar nessas zonas marítimas. Segundo ele, os Países desenvolvidos ainda não cumpriram suas obrigações de ajudar os países em desenvolvimento a desenvolver a tecnologia necessária à exploração e aproveitamento dos recursos marinhos dentro de suas jurisdições nacionais.

A produção e divulgação do conhecimento científico são de fundamental importância para o estabelecimento de normas internas dos Estados, por isso a Convenção busca promover esse tipo de cooperação. O meio marinho é muito pouco conhecido e as investigações demandam grandes investimentos e tecnologia. O princípio 20 da Declaração de Estocolmo já determinava como regra geral o dever dos Estados de fomentarem, em especial nos países em desenvolvimento, a pesquisa e o desenvolvimento científicos referentes aos problemas ambientais, tanto nacionais como multinacionais. Para isso, o mesmo princípio estabeleceu que “o livre intercâmbio de informação científica atualizada e de experiência sobre a transferência deve ser objeto de apoio e de assistência, a fim de facilitar a solução dos problemas ambientais” e, ainda, que tecnologias ambientais sejam, sem custo, amplamente difundidas nos países em desenvolvimento. O dever de cooperar e assistir para difusão e transferência de tecnologias novas e inovadoras também foi previsto no princípio 9 da Declaração do Rio.

A UNCLOS expressa, em seu artigo 235, a responsabilidade internacional do Estado de proteger e preservar o meio marinho, obrigando a reparação de danos e o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos. Nesse sentido, indica que o direito interno deve assegurar meios de recurso que permitam obter uma indenização pronta e adequada ou outra reparação pelos danos resultantes da

poluição do meio marinho por pessoas físicas ou jurídicas sob sua jurisdição. Além disso, para garantir as indenizações, os Estados devem cooperar para a aplicação e desenvolvimento do direito internacional e na elaboração de regras sobre seguro obrigatório ou fundos de indenização. Nesse caso, a Convenção absorve o princípio 22 de Estocolmo. Já a convenção do Rio inova nesse aspecto, afirmando em seu Princípio 7 que os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas, mas estabelece como regra geral para todos os Estados a obrigação de desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais; e cooperar no desenvolvimento do direito internacional sobre o tema das indenizações.

A prevenção de danos ao meio marinho já estava explícita no princípio n. 7 da Declaração de Estocolmo, que imputa aos Estados a obrigação de adotar medidas “para impedir a poluição dos mares por substâncias que possam pôr em perigo a saúde do homem, os recursos vivos e a vida marinha, menosprezar as possibilidades de derramamento ou impedir outras utilizações legítimas do mar”. Na UNCLOS, Rolin localiza o princípio entre os artigos 207 e 212, que estabelecem obrigações aos Estados de adotar legislação nacional e internacional com objetivo de prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho originada das seguintes fontes: terrestre, de atividades relativas aos fundos oceânicos, de alijamento, de embarcações e da atmosfera.

Embora o princípio do desenvolvimento sustentável não estivesse expresso na Declaração de Estocolmo, as bases do conceito já estavam presentes em seus princípios. Para a autora, esse princípio está presente na UNCLOS e se trata de uma evolução a partir das regras de Estocolmo. No entanto, extrair o princípio das regras presentes nos artigos 204, 205 e 206 é uma inadequação, pois esses artigos tratam, respectivamente, do controle sistemático dos riscos de poluição ou efeitos de poluição; publicação de relatórios desse controle sistemático, sendo que devem ser disponibilizados a todos os Estados; e avaliação dos efeitos potenciais de atividades que podem causar uma poluição considerável do meio marinho ou nele provocar modificações significativas e prejudiciais. Parece um esforço muito grande de interpretação poder se subtrair desses artigos o princípio do desenvolvimento sustentável, contudo se observa mais claramente nesse ponto os princípios da prevenção e do acesso à informação. O princípio do desenvolvimento sustentável, porém, apesar de não estar explícito em determinados artigos da UNCLOS, pode ser observado na conjuntura do texto, ao abordar a gestão marinha de forma multidimensional.

Para Charles (2014), a convenção e os acordos relacionados a ela vão ao encontro do desenvolvimento sustentável, pois além de estabelecer zonas marinhas o texto também estabeleceu um regime para o uso sustentável dos recursos do mar, a exemplo do artigo 56, que trata de direitos e deveres da ZEE em relação à exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais e também enfatiza a proteção e preservação do meio marinho. Ele também destaca o artigo 145 da Convenção, que trata da conservação do meio marinho na Área²¹, onde, de acordo com tal artigo, devem ser tomadas as medidas necessárias para garantir a proteção eficaz do meio marinho contra os efeitos nocivos que possam resultar de atividades na região, impondo à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos a obrigação de adotar normas, regulamentos e procedimentos apropriados para:

- a) prevenir, reduzir e controlar a poluição e outros perigos para o meio marinho, incluindo o litoral, bem como a perturbação do equilíbrio ecológico do meio marinho, prestando especial atenção à necessidade de proteção contra os efeitos nocivos de atividades, tais como a perfuração, dragagem, escavações, lançamento de detritos, construção e funcionamento ou manutenção de instalações, dutos e outros dispositivos relacionados com tais atividades;
- b) proteger e conservar os recursos naturais da Área e prevenir danos à flora e à fauna do meio marinho.

Dessa forma, as normas desenvolvidas pela Autoridade até agora para a prospecção e exploração de nódulos, sulfuretos e crostas de cobalto e outros metais têm fortes provisões direcionadas à preservação e proteção do ambiente marinho. O fato de o artigo 136 considerar a Área e seus recursos patrimônio comum da humanidade também é apontada como uma importante contribuição ao desenvolvimento sustentável.

Por pressão dos países industrializados, alegando “dificuldades” na implementação da Parte XI da Convenção, que trata da Área, em relação a disposições concernentes à mineração nos fundos marinhos,

²¹ De acordo com o artigo número 1 da Convenção, ‘Área’ significa o leito do mar, os fundos marinhos e o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional.

foi adotado em 1994 o “Acordo Relativo à Implementação da Parte XI da Convenção da Nações Unidas para o Direito do Mar”. O acordo influenciou na alteração de competências da Autoridade sobre os Fundos Marinhos e deu mais poder de decisão aos Estados desenvolvidos; afetou também a política de produção de minerais, que passou a ser regulada pelo mercado, e não mais pela Convenção; alterou a questão dos encargos financeiros dispostos no anexo III da UNCLOS, que trata das condições básicas para a prospecção, exploração e aproveitamento dos recursos da Área; e também teve ação sobre o tema da transferência de tecnologia para países em desenvolvimento, revogando as disposições sobre o tema no Anexo III e alterando o artigo 144 da Convenção. Dessa forma, os países proprietários da tecnologia para a prospecção e exploração dos fundos marinhos ficaram isentos da obrigação de transferir tecnologia aos países menos desenvolvidos.

Por influência do avanço do direito internacional do meio ambiente ocorrido anos antes, na Conferência do Rio, o Acordo não alterou os dispositivos relacionados à Área no que tange à conservação de recursos naturais. As regras da Convenção foram ratificadas e foram enumeradas as responsabilidades da Autoridade em relação à preservação ambiental (ZANELLA, 2015).

A gestão dos recursos pesqueiros é um ponto importante da UNCLOS. A conservação dos estoques é fundamental para a conservação da biodiversidade, manutenção da qualidade ambiental dos ecossistemas marinhos, segurança alimentar e manutenção econômica das comunidades costeiras. A respeito da gestão dos recursos vivos, em especial a conservação dos recursos pesqueiros, Charles (2014) destaca as regras do artigo 61, especialmente seu parágrafo segundo, que determina que os Estados, a partir de dados científicos, promovam medidas de conservação e gestão dos recursos da ZEE a fim de evitar o excesso de captura; e o terceiro, que estabelece que essas medidas objetivem preservar ou restabelecer as populações das espécies capturadas em níveis que possam produzir o máximo rendimento sustentável. Isso deve ser feito com base em fatores ecológicos e econômicos que levem em conta as necessidades econômicas das comunidades costeiras que vivem da pesca e as necessidades especiais dos Estados em desenvolvimento. Com base nisso, afirma o autor que, nesse ponto, embora não expressamente, a Convenção observa princípios fundamentais para o desenvolvimento sustentável, a equidade intergeracional e intrageracional.

Em 1995, a Organização das Nações Unidas constituiu o “Acordo para Implementação das Disposições da Convenção das

Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de dezembro de 1982, sobre a Conservação e Ordenamento de Populações de Peixes Transzonais e de Populações de Peixes Altamente Migratórios”. Esse acordo objetiva garantir a conservação de longo prazo e o uso sustentável de populações de peixes transzonais e de populações de peixes altamente migratórios mediante a implementação efetiva das disposições pertinentes da Convenção. A regra geral é de que o acordo deve ser aplicado à conservação e ordenamento de populações fora das áreas sob jurisdição nacional. Porém, há exceções, por exemplo, em relação aos princípios gerais do acordo estabelecidos no artigo 5, que resumimos da seguinte forma:

- (a) adotar medidas para garantir a sustentabilidade de longo prazo de populações [...] e promover o objetivo de otimizar a sua utilização;
- (b) tomar as providências necessárias para garantir que essas medidas se baseiem nas melhores provas científicas disponíveis e sejam planejadas de modo a manter ou restaurar as populações em níveis capazes de produzir o maior rendimento sustentável, à luz de fatores ambientais e econômicos pertinentes [...];
- (c) aplicar o critério de precaução em conformidade com o Artigo 6;
- (d) avaliar os impactos da pesca, de outras atividades humanas e de fatores ambientais sobre populações alvo e espécies pertencentes ao mesmo ecossistema ou que dependam ou estejam associadas às populações alvo;
- (e) adotar, onde for necessário, medidas de conservação e ordenamento para as espécies que pertencem ao mesmo ecossistema ou que dependem ou estejam associadas às populações alvo, com vistas a manter ou restaurar as populações dessas espécies acima dos níveis nos quais sua reprodução possa ser seriamente ameaçada;
- (f) reduzir ao mínimo a poluição, os dejetos, os descartes, a captura por equipamentos perdidos ou abandonados, a captura de espécies não-alvo, sejam peixes ou outras [...];
- (g) proteger a biodiversidade no meio ambiente marinho;

- (h) tomar medidas para prevenir ou eliminar a sobrepesca e a capacidade de pesca excessivas [...];
- (i) levar em consideração os interesses de pescadores artesanais ou de subsistência;
- (j) coletar e compartilhar, oportunamente, dados completos e precisos sobre a pesca, como, inter alia, posição de embarcações, captura de espécies alvo e não-alvo e esforço pesqueiro [...] bem como informações de programas de pesquisa nacionais e internacionais;
- (k) promover e realizar pesquisas científicas e desenvolver tecnologias adequadas em apoio à conservação e ordenamento dos recursos pesqueiros; e
- (l) implementar e fiscalizar a aplicação de medidas de conservação e ordenamento mediante uma monitorização, controle e vigilância eficazes.

O artigo 6 do acordo trata do princípio da precaução, estabelecendo, entre outras regras, que o critério de precaução deve ser amplamente aplicado em relação à conservação, ordenamento e exploração de populações de peixes que são objeto do acordo, com o objetivo de proteger os recursos marinhos vivos e preservar o meio ambiente marinho. O fato de o Tratado ter abordado o princípio da precaução e também o princípio da abordagem ecossistêmica²² como princípios gerais, é um ponto de destaque no texto, pois a gestão marinha, que em sua história já foi abordada a partir da linha d'água, passou a ser tridimensional e, a partir da última metade do século XX, passa a ser tratada, pelo menos pelas normas jurídicas, a partir de uma visão ecossistêmica, fundamental para se chegar a um cenário de desenvolvimento sustentável baseado na sustentabilidade forte.

²² De acordo com as Nações Unidas, não há um conceito consensual sobre o que venha a ser a abordagem ecossistêmica, no entanto o conceito “engloba a gestão das atividades humanas, com base na melhor compreensão das interações e processos ecológicos, de modo a garantir que a estrutura e as funções dos ecossistemas são sustentados em benefício das gerações presentes e futuras. O conceito baseia-se em uma série de ferramentas e abordagens, tais como a gestão integrada entre a zona costeira e o oceano, com maior ênfase nas metas e objetivos dos ecossistemas existentes.” (ONU, 2010, tradução nossa).

Outro ponto que deve ser destacado sobre o acordo está relacionado à governança dos recursos pesqueiros. A partir dele, as organizações regionais de pesca tiveram seu papel reforçado, assim como ganhou reforço a responsabilidade dos Estados de bandeira sobre as embarcações que pescam usando seu pavilhão em alto-mar²³. A parte VII do acordo, que trata dos Requisitos dos Estados em Desenvolvimento é também importante, pois impõe o reconhecimento das necessidades especiais desses Estados, determina formas de cooperação e também trata da assistência especial na implementação do acordo, inclusive a partir da cooperação para que se implementem fundos especiais para assistir Estados em desenvolvimento.

A Convenção, após seus mais de 30 anos, ainda não está efetivamente provocando resultados em relação à conservação ambiental, embora tenha atingido seu objetivo de evitar alguns conflitos e ter estabelecido regras para solução de controvérsias em relação aos espaços marinhos; ter criado uma governança bastante abrangente ao criar órgãos como Tribunal Internacional sobre Direito do Mar, a Autoridade Internacional para os Fundos Marinhos e a Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), que ainda estão em seu pleno funcionamento; muitos países apesar de já terem ratificado o tratado, ainda não absorveram em seu direito interno a totalidade das normas previstas no texto principal e nos acordos posteriores. Por isso, no final de 2015, uma resolução da Assembleia Geral da ONU (A/RES/70/235) convocou os Estados a harmonizarem a sua legislação nacional com as disposições da Convenção, seus acordos e instrumentos (ONU, 2015c).

Certamente, ainda há muito que avançar para que os efeitos da UNCLOS se estendam para todos os oceanos do planeta. Além disso, o

²³ É importante também sublinhar que em junho de 2016 entrou em vigor o Port State Measures Agreement, um tratado internacional que busca combater a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada. O tratado também impõe responsabilidades aos Estados de bandeira. De acordo com a FAO *“The Agreement also enhances flag States control over vessels as the Agreement requires the flag State to take certain actions, at the request of the port State, or when vessels flying their flag are determined to have been involved in IUU fishing. This responsibility for flag States should ensure that they continue to exercise control over vessels flying their flags in areas beyond their national jurisdiction. The Agreement requires also better and more effective cooperation and information exchange among coastal States, flag States and regional fisheries management organization and arrangements (RFMOs)”*. Ver mais em: <<http://www.fao.org/fishery/psm/agreement/en>>.

tema da conservação ambiental nas áreas que se estendem além da jurisdição nacional ainda deve ser regulamentado de forma mais incisiva em relação à preservação do meio ambiente, pois as áreas de alto-mar estão pressionadas cada vez mais por atividades causadoras de significativo impacto ambiental. Por essa razão, a normatização dessas áreas de alto-mar tem ganhado cada vez mais apoio de cientistas e Chefes de Estado mundo afora. O Papa Francisco, por exemplo, em sua encíclica publicada em maio de 2015, apoia o desenvolvimento de um tratado para o alto-mar.

Mencionemos também o sistema de governança dos oceanos. Com efeito, embora tenha havido várias convenções internacionais e regionais, a fragmentação e a falta de severos mecanismos de regulamentação, controle e sanção acabam por minar todos os esforços. O problema crescente dos resíduos marinhos e da proteção das áreas marinhas para além das fronteiras nacionais continua a representar um desafio especial. Em definitivo, precisamos de um acordo sobre os regimes de governança para toda a gama dos chamados bens comuns globais. (FRANCISCO, 2015).

A Assembleia Geral da ONU, por sua vez, adotou no dia 19 de junho de 2015 a Resolução A/69/L.65 (ONU, 2015d), com o objetivo de convocar seus membros para redigir um tratado internacional juridicamente vinculante, para a conservação e uso sustentável da diversidade biológica marinha em águas de alto-mar – aquelas que ficam fora de toda jurisdição nacional. O novo acordo vinculado à UNCLOS pretende facilitar a criação de áreas protegidas no alto-mar, aprimorar as avaliações de impacto ambiental, tratar da repartição de benefícios de recursos genéticos localizados nas áreas fora da jurisdição dos Estados e também aprimorar e harmonizar princípios como a transparência e participação. As negociações devem ir até o final de 2017, quando a ONU pretende chamar uma Conferência para finalizar os debates e chegar a um texto final do novo acordo (UICN, 2015).

Esse tipo de iniciativa vai ao encontro do avanço do direito internacional do meio ambiente, impulsionado pelo progresso das negociações e resultados alcançados pelas conferências das partes de documentos resultantes da Rio-92 e das reuniões posteriores, que culminaram com a edição da Rio + 20, em 2012. Os resultados dessas

conferências da ONU associadas à UNCLOS são fundamentais para a conservação e o uso sustentável dos Oceanos.

3.1.2 A conservação marinha nas principais normas do direito internacional ambiental

Como já abordamos no primeiro capítulo desse trabalho, a Conferência de Estocolmo gerou o primeiro grande marco para o avanço do direito ambiental internacional. Como também já vimos, os debates sobre o direito do mar tiveram influência nas negociações realizadas em Estocolmo. Dessa forma, a Declaração, em seu Princípio 7, abordou o tema da conservação marinha, determinando aos Estados tomarem, dentro de suas possibilidades,

[...] todas as medidas para impedir a poluição dos mares por substâncias que possam pôr em perigo a saúde do homem, os recursos vivos e a vida marinha, menosprezar as possibilidades de derramamento ou impedir outras utilizações legítimas do mar.

Importante lembrar que, no mesmo ano da Conferência de Estocolmo, foi assinada a Convenção sobre a Prevenção de Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e outras matérias, ou Convenção de Londres, que objetiva a promoção do controle efetivo de todas as fontes de poluição marinha. Essa Convenção, embora datada de 1972, foi realizada após aquela Conferência e certamente foi influenciada pela Declaração de Estocolmo. Trata-se de uma das primeiras normas do direito internacional do meio ambiente relativas à preservação ambiental no mar.

Os principais documentos oriundos da Conferência do Rio, a Eco-92, também tiveram disposições relativas à preservação do meio ambiente marinho. A Declaração do Rio reconheceu a natureza integral e interdependente da Terra e, apesar de não ter nenhum dispositivo diretamente relacionado aos oceanos, seus princípios são aplicados também à conservação marinha. A Declaração, como vimos anteriormente, absorve princípios prescritos na UNCLOS.

Outro documento importante é a Convenção da Diversidade Biológica – CDB (BRASIL, 2000). Esse tratado tem três objetivos principais expressos no seu primeiro artigo: a) a conservação da diversidade biológica; b) a utilização sustentável de seus componentes; e

c) a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos. Em seu artigo segundo, a CDB traz o conceito de diversidade biológica utilizado no Tratado. Esse conceito, como não podia deixar de ser, abrange tanto organismos terrestres quanto marinhos:

Diversidade biológica significa a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas. (BRASIL, 2000, p. 9).

Embora a CDB traga esse conceito abrangente e os seus efeitos devam, de acordo com o artigo 4, atingir as áreas dentro dos limites de sua jurisdição nacional – no caso de componentes da diversidade biológica – e em relação a “processos e atividades realizadas sob sua jurisdição ou controle, independentemente de onde ocorram seus efeitos, dentro da área de sua jurisdição nacional ou além dos limites da jurisdição nacional”, o *caput* desse mesmo artigo ressalva que isso se aplica aos Estados, a não ser que seja expressamente determinado de outro modo na Convenção.

A norma expressa no *caput* do artigo 4 tem um efeito significativo para a gestão da diversidade biológica no ambiente marinho, pois, de acordo com o artigo 22.2, no que se refere ao meio ambiente marinho, as partes devem implementar a CDB “em conformidade com os direitos e obrigações dos Estados decorrentes do Direito do mar”. Wolfrum e Matz (2000) explicam que a regra do artigo 22.2 não exclui a incidência da CDB sobre os recursos marinhos, pois ambos os regimes coexistem, suplementam e reforçam um ao outro. Um ponto que fortalece a afirmação dos autores é que o artigo 22.1, ao tratar da regra geral da relação entre a CDB e outros tratados, garante que as disposições da Convenção não devem afetar os direitos e obrigações de qualquer Estado, garantidas em outros acordos internacionais. Porém, estabelece que essa regra só é válida se o exercício desses direitos e o cumprimento dessas obrigações não cause grave dano ou ameaça à diversidade biológica. Portanto não há, no direito internacional, a

garantia de se causar danos à diversidade biológica marinha em desacordo com princípios e regras da CDB²⁴.

A Agenda 21 dedicou um capítulo inteiro (17) à proteção dos oceanos, de todos os tipos de mares, incluindo os mares fechados e semifechados, e zonas costeiras. Na introdução desse capítulo, o documento afirma que o meio ambiente marinho forma um todo integrado onde são incluídos os oceanos, todos os mares e as zonas costeiras adjacentes; e que esse todo integrado é um componente essencial do sistema que possibilita a existência de vida sobre a Terra. Trata-se também de um meio rico que oferece possibilidades para o desenvolvimento sustentável. O texto ainda afirma que a UNCLOS “oferece a base internacional sobre a qual devem apoiar-se as atividades voltadas para a proteção e o desenvolvimento sustentável do meio ambiente marinho e costeiro, bem como seus recursos.” A partir daí, a agenda trabalha com sete áreas de programas.

- (a) Gerenciamento integrado e desenvolvimento sustentável das zonas costeiras, inclusive zonas econômicas exclusivas;
- (b) Proteção do meio ambiente marinho;
- (c) Uso sustentável e conservação dos recursos marinhos vivos de alto-mar;
- (d) Uso sustentável e conservação dos recursos marinhos vivos sob jurisdição nacional;
- (e) Análise das incertezas críticas para o manejo do meio ambiente marinho e a mudança do clima;
- (f) Fortalecimento da cooperação e da coordenação no plano internacional, inclusive regional; e
- (g) Desenvolvimento sustentável das pequenas ilhas.

Nessas áreas de programas, deve-se dar destaque para dois temas que ainda não haviam sido considerados expressamente na UNCLOS: a gestão integrada de todos os espaços marinhos com a zona costeira e a relação do manejo do meio ambiente marinho com mudança do clima. Embora a UNCLOS tenha sido negociada nos anos 70 e assinada em 1982, a norma não tratou expressamente da gestão integrada da zona

²⁴ Embora não seja objeto desse trabalho debater profundamente a relação entre a UNCLOS e a CDB, é importante ressaltar que esse debate é bastante importante e afeta temas como, por exemplo, a repartição de benefícios – um dos principais objetivos da CDB. Esse tema é bem trabalhado no artigo de Wolfrum e Matz (2000).

costeira. Na época, já existia nos EUA o *Coastal Zone Management Act*, uma norma de 1972 que serviu de base para que muitos países começassem a regulamentar sua gestão costeira integrada com efeitos diretos no mar territorial. A Convenção, ao tratar da proteção do meio marinho, dispõe em seu artigo 145 sobre a prevenção, redução e controle da poluição e outros perigos para o meio marinho. O artigo chama atenção especial à necessidade de proteção contra os efeitos nocivos de atividades, tais como a perfuração, dragagem, escavações, lançamento de detritos, construção e funcionamento ou manutenção de instalações, dutos e outros dispositivos relacionados com tais atividades, e inclui nesse regime de proteção o litoral. Contudo, não avança em relação à gestão integrada.

Também não faz parte da UNCLOS o tema das mudanças climáticas. Na época, esse debate sobre os efeitos da mudança do clima sobre o mar e sobre as comunidades costeiras já existia, porém ganhou força no âmbito da ONU em 1989, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução 44/206 (ONU, 1989b), recomendou que a vulnerabilidade dos países afetados pela elevação do nível do mar e seus ecossistemas marinhos deveriam ser consideradas durante as discussões de uma convenção-quadro relativa às mudanças climáticas, bem como no âmbito do processo preparatório e durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que viria a ser realizada em 1992.

Os efeitos das mudanças climáticas têm profunda relação com a gestão marinha. A elevação do nível do mar, além de causar danos à vida humana, aos recursos naturais e a bens materiais, tem enorme influência nos espaços marítimos, afetando os territórios marinhos e costeiros e inclusive podendo provocar o desaparecimento de grande parte do território terrestre de Estados arquipélagos²⁵. Na Europa, com a necessidade de adotar medidas sustentáveis para redução do impacto negativo dos fenômenos naturais, a preocupação com os riscos decorrentes das alterações climáticas que ameaçam as zonas costeiras já

²⁵ De acordo com o artigo 46 da UNCLOS:

- a) 'Estado arquipélago' significa Estado constituído totalmente por um ou vários arquipélagos, podendo incluir outras ilhas;
- b) 'arquipélago' significa um grupo de ilhas, incluindo partes de ilhas, as águas circunjacentes e outros elementos naturais, que estejam tão estreitamente relacionados entre si que essas ilhas, águas e outros elementos naturais formem intrinsecamente uma entidade geográfica, econômica e política ou que historicamente tenham sido considerados como tal.

foi absorvida pelo direito internacional no âmbito da Convenção de Barcelona relativa à Proteção do Meio Marinho e da Região Costeira do Mediterrâneo, por meio do Protocolo de Madri (UNIÃO EUROPEIA, 2010), que tem entre seus objetivos prevenir e/ou reduzir os efeitos dos riscos naturais, em particular das alterações climáticas, que podem ser induzidos por atividades naturais ou humanas. Por isso, impõe às Partes estabelecerem uma zona *non aedificandi* de pelo menos 100 metros de largura no nível do mar a partir da flutuação mais alta do inverno.

Além da elevação do nível do mar, a acidificação dos oceanos afeta negativamente os ecossistemas marinhos. É importante relembrar, embora o tema das mudanças climáticas já estivesse em pauta em 1982, os debates que antecederam a UNCLOS começaram no início dos anos 70, quando a questão climática ainda não chamava tanto a atenção. Dessa forma, é um tema sobre o qual o direito do mar deve avançar.

Entre os mais importantes resultados da Eco-92, está a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – UNFCCC (BRASIL, 1998). A Convenção tem o objetivo de alcançar a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. As Partes reconheceram o papel e a importância dos sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa nos ecossistemas terrestres e marinhos para os objetivos da convenção. Também trouxeram ao texto novamente as considerações sobre os possíveis efeitos negativos da elevação do nível do mar sobre ilhas e zonas costeiras, em especial as zonas costeiras de baixa altitude, o que já havia sido reconhecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989 por meio da Resolução 44/206, há pouco citada. Assim, a norma imputa expressamente às Partes o dever de promover a gestão sustentável e a cooperação para a conservação e fortalecimento de sumidouros e reservatórios²⁶ de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal. Isso inclui a biomassa, as florestas e os oceanos como também outros ecossistemas terrestres, costeiros e marinhos (BRASIL, 1998, art. 4.1.C.). Apesar dessa determinação, o texto da convenção não vai além no que diz respeito a regras específicas sobre o

²⁶ De acordo com a UNFCCC (art. 1º): "Reservatório" significa um componente ou componentes do sistema climático no qual fica armazenado um gás de efeito estufa ou um precursor de um gás de efeito estufa; e "Sumidouro" significa qualquer processo, atividade ou mecanismo que remova um gás de efeito estufa, um aerossol ou um precursor de um gás de efeito estufa da atmosfera. (BRASIL, 1998).

que vem a ser a gestão sustentável dos oceanos e outros ecossistemas terrestres e marinhos. No entanto, impõe aos Países Desenvolvidos deveres de assistência em nível de financiamento e transferência de tecnologia para com pequenos países insulares, países com zonas costeiras de baixa altitude e países com regiões propensas a desastres naturais, por exemplo (BRASIL, 1998, art. 4.2.D)²⁷.

O Acordo de Paris sobre a Convenção do Clima, de 2015, é uma das mais festejadas normas do direito internacional na última década. Ao reforçar a implementação da UNFCC, o Acordo objetiva fortalecer a resposta global à ameaça das mudanças climáticas. Essa resposta deve ser fortalecida no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços para erradicar a pobreza (art.1). Para isso, as Partes decidiram manter o aumento da temperatura média global a menos de 2°C acima dos níveis industriais, e promover esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais. Essa meta, segundo o texto, possibilitaria a redução dos riscos dos impactos das alterações climáticas. Em que pese o Acordo não tratar diretamente da gestão dos Oceanos, o texto ressalta a importância de garantir a integridade de todos os ecossistemas, incluindo oceanos, e a proteção da biodiversidade.

O Plano de Ação de Johannesburgo, fruto da Rio+10, de 2002, tratou a questão marinha sobre o tema oceanos, mares, ilhas e áreas costeiras. De acordo com o documento, que deu um grande destaque ao tema, essas áreas são fundamentais para a segurança alimentar do mundo e também são a base para a prosperidade econômica e o bem-estar de muitas economias nacionais. Para garantir o desenvolvimento sustentável dos oceanos, foi levantada pelo Plano a necessidade de coordenação e cooperação eficazes entre os organismos responsáveis, que deve se dar tanto no nível regional quanto global. Além disso, a sustentabilidade, conforme o texto, depende de medidas em todos os níveis que devem objetivar, em primeiro lugar, esforços para a assinatura, ratificação e implementação, pelos Estados, de Tratados e programas internacionais relacionados ao tema. Entre eles, alguns ainda não citados neste trabalho, como: a Convenção de RAMSAR; as convenções e protocolos da Organização Marítima Internacional; o Programa de Ação Global para a Proteção do Meio Ambiente Marinho

²⁷ Importante ressaltar que a UNFCC é regida pelo princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas; por isso, originalmente, há direitos e deveres distintos entre países desenvolvidos e em desenvolvimentos diferenciados nos anexos I e II da Convenção.

contra Atividades Terrestres; a Declaração de Reykjavik sobre Pesca Responsável e o Código de Conduta da FAO para a Pesca Responsável; o Mandato de Jacarta sobre Diversidade Marinha e Costeira da Convenção sobre Diversidade Biológica; o Plano de Ação para Impedir a Pesca Ilegal, não divulgada e não regulamentada e o Plano de Manejo da Capacidade Pesqueira – esses dois últimos da FAO.

O Plano de Johannesburgo ainda fomenta iniciativas que objetivam garantir a pesca sustentável, a conservação dos ecossistemas marinhos, a conservação da biodiversidade e o combate à poluição. De acordo com Juras (2002), muitas das metas e propostas apresentadas no Plano já constam em acordos internacionais. Para a autora, as principais propostas são:

- incentivar a aplicação, até 2010, da abordagem de ecossistemas; - assistir os países em desenvolvimento na coordenação de políticas e programas de conservação e manejo sustentável dos recursos pesqueiros e na implementação de planos de manejo integrado da área costeira; - manter ou restaurar os estoques em níveis de produção máxima sustentável, com urgência para estoques deplecionados e, se possível, antes de 2015; - eliminar subsídios que contribuem para a pesca ilegal e a sobrepesca; - apoiar o desenvolvimento sustentável da aquicultura; - estabelecer, até 2012, redes representativas de áreas marinhas protegidas, incluindo áreas de proteção de criadouros; - acelerar o desenvolvimento de medidas para espécies alienígenas invasoras; - estabelecer um mecanismo de coordenação dos assuntos relativos a oceanos e áreas costeiras, no âmbito da ONU, efetivo, transparente e regular.

Pela avaliação do documento, percebe-se pouco avanço em termos de comprometimento dos países para a conservação marinha. Embora as questões sobre o tema tenham ganhado espaço de destaque, parece tratar-se de um documento para dizer o que já foi dito, incentivando os Estados a renovarem seus compromissos anteriormente assumidos e a adesão de novas Partes aos tratados com os quais ainda não haviam se comprometido²⁸. Contudo, deve-se reconhecer que o

²⁸ A versão completa do Plano de Johannesburgo pode ser acessada em: http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/plano_joanesburgo.pdf

documento deixou explícitos temas importantes que não apareciam com clareza em tratados anteriores, como a questão da abordagem ecossistêmica, fundamental para se garantir a sustentabilidade forte dos recursos; o estabelecimento de uma rede de áreas protegidas; e o estabelecimento de um mecanismo regular na ONU para coordenar assuntos relativos aos oceanos. Esse último é uma inovação do Plano que, como veremos mais adiante, teve resultados práticos.

O documento “O futuro que queremos” é a declaração final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS). Assim como o Plano de Johannesburgo, esse documento também deu destaque à sustentabilidade dos oceanos, mas também não teve grandes inovações. Mais uma vez o documento se compromete com os compromissos assumidos anteriormente, como a UNCLOS e as cúpulas mais importantes sobre o desenvolvimento sustentável, inclusive o Plano de Johannesburgo. Destaca temas como a necessidade de cooperação relacionada à pesquisa científica marinha e a transferência de tecnologia; as ameaças aos recursos e ecossistemas marinhos e costeiros e à saúde dos oceanos proporcionadas pela acidificação dos oceanos e os impactos das mudanças climáticas, o aumento do nível do mar e a erosão costeira, pelas espécies exóticas invasoras, a poluição marinha e a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada.

Dois avanços importantes, porém, podem ser destacados do texto. Um deles é o reconhecimento da importância da conservação e uso sustentável da biodiversidade marinha além das áreas de jurisdição nacional, devido ao trabalho que vinha sendo realizado por um grupo de trabalho aberto e informal para estudar o tema no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas. A partir desse reconhecimento, os signatários do documento se comprometeram a tomar uma decisão sobre o desenvolvimento de um instrumento internacional no âmbito da UNCLOS, o que realmente veio a acontecer, e o tratado está sendo negociado, como já anotamos anteriormente. O outro foi o apoio a um processo regular para a elaboração de Relatório Global e Avaliação do Estado do Meio Marinho, que já havia aparecido em Johannesburgo e, apesar de ter influenciado a formação do grupo de trabalho, os resultados ainda não haviam sido alcançados. Porém, esse processo que começou em 2002, fomentado pelo apoio dado pelo resultado da Rio+20, resultou no primeiro produto desse processo regular.

Em 2016, foi lançada a Primeira Avaliação Global Integrada Marinha, após ter sido aprovada pela Assembleia Geral da ONU em dezembro de 2015. O documento fornece informações científicas e

socioeconômicas sobre os oceanos e serve para subsidiar a tomada de decisão de governos e dirigentes políticos sobre a gestão dos territórios marinhos e costeiros. Ao resumir o estudo, os autores afirmam que os impactos da intervenção humana nos oceanos tem aumentado de forma dramática e são cumulativos, o que provoca uma sobrecarga na capacidade de suporte do bioma. Os oceanos vêm sofrendo um processo de degradação extremamente preocupante. Na avaliação, são demonstrados impactos adversos relacionados às mudanças climáticas, entre eles alguns já mencionados nesse trabalho e outros como: a maior mortalidade e menor capacidade de reprodução das biotas marinhas, provocadas por razões entre as quais estão as capturas de estoque de peixes em níveis acima do rendimento máximo sustentável²⁹, impactos das mudanças nas áreas de reprodução e criadouros; níveis elevados de capturas de fauna acompanhante, como mamíferos marinhos, répteis e aves marinhas, e descartes de espécies que não são alvo das pescarias; impactos da pesca recreativa; entre outras (ONU, 2016).

Há também impactos na mudança nos padrões de biodiversidade causados pelo aumento das pressões sobre a biodiversidade marinha, especialmente perto de grandes centros populacionais e em áreas cruciais para a biodiversidade, os chamados *hotspots* de biodiversidade, que são um grande atrativo para atividades econômicas. A ampliação da diversidade de usos dos espaços marinhos, especialmente nas zonas costeiras, causam impactos que estão aumentando significativamente. O estudo revela que essas atividades são realizadas sem qualquer sistema de gestão integrada e transparente ou uma avaliação completa de impactos cumulativos sobre o meio marinho, o que potencialmente aumenta o acúmulo de pressões e conflitos (ONU, 2016).

Além do aumento das atividades humanas no mar, o aumento de população e da produção industrial e agrícola tem resultado no aumento de entradas de material nocivo e excesso de nutrientes para o oceano. Os níveis de descarga de esgoto, por exemplo, estão além da capacidade e causam danos à saúde humana e ao ambiente. Isso sem falar na elevação dos níveis de emissão de metais pesados e de material radioativo. Importantes também são os efeitos adversos do uso crescente de plásticos e de detritos jogados ao mar. O aumento cumulativo do impacto das atividades humanas tem resultado em uma mistura complexa e perigosa de ameaças à biodiversidade marinha. Várias espécies de peixes, mamíferos marinhos, répteis marinhos, aves

²⁹ Conceito já enraizado no direito internacional, que teve como marco a UNCLOS.

marinhas, tubarões e atuns, por exemplo, sofrem com a poluição e a pesca predatória (ONU, 2016). Apenas para ilustrar o quão significativo é o aumento da quantidade de material poluente nos oceanos, um relatório do World Economic Forum (2016), liderado pela Ellen MacArthur Foundation, aponta um dado muito relevante em relação à quantidade de plástico no mar:

A melhor pesquisa atualmente disponível estima que existam mais de 150 milhões de toneladas de plásticos no oceano hoje. Em um cenário de *business as usual*, espera-se que o oceano contenha 1 tonelada de plástico para cada 3 toneladas de peixe até 2025, e em 2050, mais plásticos que peixes (em peso). (Tradução nossa)³⁰.

A perda de biodiversidade marinha também é agravada pela degradação e a consequente perda de resiliência dos ecossistemas frente a outros impactos, como por exemplo as alterações climáticas. Os manguezais têm uma redução de cerca de 1 a 2 por cento ao ano, podendo chegar a 8 por cento em alguns países. Estuários e deltas são classificados globalmente como em más condições gerais. De acordo com avaliações feitas em 101 regiões, em 66 por cento dos casos a condição dos deltas e estuários piorou nos últimos anos. Outros ecossistemas também sofrem expressivo impacto, como os recifes de coral, por exemplo. A perda de biodiversidade e degradação dos ecossistemas afeta diretamente vários tipos de serviços ecossistêmicos, causando uma redução significativa (ONU, 2016).

A avaliação feita pela ONU é bastante abrangente e os temas pontuados aqui demonstram parte das pressões e as fragilidades enfrentadas pelos oceanos, o que reflete o grau de insustentabilidade. Importante, além do que já foi ressaltado, é pontuar duas conclusões da Avaliação que são relevantes para esse trabalho: A primeira trata sobre o atraso na implementação de soluções para os problemas que já são conhecidos por afetarem os Oceanos. Embora haja medidas conhecidas para resolver muitas das pressões descritas na Avaliação, a não implementação dessas medidas provoca a continuidade dos problemas

³⁰ *The best research currently available estimates that there are over 150 million tonnes of plastics in the ocean today. In a business-as-usual scenario, the ocean is expected to contain 1 tonne of plastic for every 3 tonnes of fish by 2025, and by 2050, more plastics than fish (by weight). (WORLD ECONOMIC FORUM, 2016, p. 7)*

ambientais, sociais e econômicos, fazendo com que a sociedade pague desnecessariamente por esses custos. A segunda conclusão que merece destaque é a de que o uso sustentável do oceano não pode ser alcançado a menos que as políticas setoriais de atividades humanas que afetam o oceano sejam coerentes e integradas. É preciso que as pressões de cada setor sobre os ecossistemas marinhos sejam avaliadas não só isoladamente, mas também é necessário observar o efeito da interação dessas atividades. Embora de forma desigual, em todos os setores, há um desenvolvimento gradual e contínuo da gestão. Esse desenvolvimento vem sendo aprimorado desde o tempo em que não havia nenhuma regulamentação para a regulação dos impactos específicos, a regulação dos impactos setoriais e, por fim, a regulamentação tendo em conta os aspectos de todos os setores relevantes (ONU, 2016). Esse último passo da evolução, porém, caminha a passos lentos e deve ser enfatizado por políticas e normas jurídicas.

Essas duas conclusões estão diretamente ligadas com o direito. A partir da primeira, pode-se perceber que o atraso na implementação de medidas já existentes para problemas conhecidos reflete a falta de efetividade da legislação aplicável ao direito do mar e ao direito ambiental, tanto em nível internacional quando no nível nacional. A segunda reflete a demanda por normas que possam regulamentar a gestão marinha de forma a integrar a variável ambiental às políticas setoriais e demandas sociais, culturais e espirituais, com a finalidade de tratar o uso dos oceanos a partir de uma gestão baseada em ecossistemas, base para a sustentabilidade forte dos Oceanos.

A elaboração de um ODS diretamente ligado à proteção dos oceanos demonstra o esforço das Nações Unidas em mais uma vez promover a conservação marinha associada à regulação e promoção de atividades econômicas e sociais. Embora uma norma legalmente não vinculante, a Agenda 2030 se propõe a impulsionar a implementação de normas e instrumentos internacionais, sejam eles com valor jurídico ou não, mas que trazem um arcabouço de medidas para conservar e recuperar dos já degradados ecossistemas marinhos. Para isso, a Agenda estabeleceu, no contexto do objetivo 14, sete metas que abordam temas já tratados anteriormente (e alguns ainda em desenvolvimento), mas que precisam ser implementados de maneira efetiva.

3.1.3 Vida debaixo da água

Vida debaixo da água – ou originalmente “*Life Below Water*”, em inglês – é o título do ODS 14 da Agenda 2030, que tem como subtítulo “Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável”. Esse subtítulo também traduz o propósito do ODS 14 que, segundo a ONU, foi colocado na Agenda devido à importância do meio marinho e seus recursos que, entre outros produtos, proporcionam alimentos, remédios e biocombustíveis, além de serviços como a desagregação e remoção de resíduos e da poluição e a ação de seus ecossistemas como zona tampão promove a redução de danos de tempestades. Os ecossistemas marinhos também ajudam na mitigação das mudanças climáticas e nos esforços de adaptação. Além disso, são espaços privilegiados para o turismo e a recreação (ONU, 2016b).

As Nações Unidas também justificam a inclusão da conservação marinha entre os ODSs, pois os oceanos cobrem três quartos da superfície da Terra, abrangendo 97 por cento da água do planeta. Em termos econômicos, o valor global de mercado dos recursos marinhos e costeiros é estimado em US\$ 3 trilhões por ano – cinco por cento do PIB global. Além disso, os oceanos são grande fonte de proteína e mais de três bilhões de pessoas dependem da biodiversidade marinha e costeira para a sua subsistência (ONU, 2016b).

Em relação à biodiversidade, estima-se que há cerca de 200.000 espécies identificadas, mas os números reais podem estar subestimados sobremaneira. A Pesca marinha gera cerca de 200 milhões de empregos de forma direta ou indireta, porém os subsídios para a pesca vêm contribuindo para o rápido esgotamento dos estoques e acelerando a extinção de espécies de peixes. Além da pesca, inúmeras atividades humanas têm afetado os ecossistemas marinhos e cerca de 40 por cento dos oceanos do mundo são fortemente afetados, ocasionando poluição e perda de *habitats* costeiros (ONU, 2016b).

Por esses e outros motivos, foram detalhadas, no âmbito da Agenda 2030, metas que tratam de controle de poluição; conservação e recuperação de ecossistemas; recuperação de estoques pesqueiros; redução e mitigação dos processos de acidificação; estabelecimento de áreas marinhas protegidas; erradicação de certas formas de subsídios para pesca; e promoção de oportunidades econômicas para Estados em desenvolvimento, a partir de usos sustentáveis dos oceanos. Embora os ODSs tenham um horizonte de implementação estabelecido até 2030, entre as metas do ODS 14 somente essa última tem o mesmo horizonte,

sendo que as outras, em sua maioria, têm prazo até 2020, e uma até 2025. Isso denota a urgência na ação mundial para a conservação dos oceanos. Contudo, se observarmos que várias dessas metas já haviam sido tratadas antes por outros documentos que ainda não tiveram sua efetividade demonstrada na prática (até por isso estarem novamente destacadas na Agenda), é pouco provável que o mundo atinja esse objetivo nesse pequeno espaço de tempo. Porém, esse fato não deve tirar o mérito das metas, mas deve ser entendido como um sinal de alerta para provocar uma ação urgente da humanidade na defesa dos ecossistemas oceânicos e da vida marinha para a sustentabilidade do Planeta como um todo. A sociedade deve se empoderar do conteúdo da Agenda, fazer dela um instrumento político eficaz para maximizar seu poder e atuar junto aos Estados para que definitivamente as normas e políticas direcionadas ao mar possam sair do papel e exercer sua função na sociedade.

Vejamos a seguir o detalhamento das metas. Como já alertamos, vários dos temas por elas tratados foram contemplados tanto em documentos relacionados ao direito do mar quanto em normas do direito ambiental internacional. Dessa forma, os comentários às metas apenas vão ser aprofundados quando ainda não tiverem sido tratados no âmbito do presente trabalho. As metas são as seguintes:

14.1 Até 2025, prevenir e reduzir significativamente a poluição marinha de todos os tipos, especialmente a advinda de atividades terrestres, incluindo detritos marinhos e a poluição por nutrientes.

A redução da poluição marinha foi objeto das primeiras preocupações mundiais em relação à questão ambiental relacionada aos oceanos. As Nações Unidas têm tratado do tema há muito tempo e estabelecido normas importantes, como a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (Marpol), de 1973, alterada por um protocolo em 1978, e a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição do Mar por Hidrocarbonetos (“Convenção Oilpol”), de 1954. A UNCLOS também tratou do tema e, já em seu artigo primeiro, definiu o que vem a ser poluição no meio marinho:

‘poluição do meio marinho’ significa a introdução pelo homem, direta ou indiretamente, de substâncias ou de energia no meio marinho, incluindo os estuários, sempre que a mesma provoque ou possa vir provocar efeitos nocivos, tais como danos aos recursos vivos e à vida

marinha, riscos à saúde do homem, entrave às atividades marítimas, incluindo a pesca e as outras utilizações legítimas do mar, alteração da qualidade da água do mar, no que se refere à sua utilização, e deterioração dos locais de recreio.

A UNCLOS trata amplamente do tema da poluição marinha, estabelecendo regras de controle e prevenção para todos os espaços marinhos e também estabelecendo obrigações gerais aos Estados de estabelecer medidas para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho (art.194); de não transferir danos ou riscos ou de não transformar um tipo de poluição em outro (art.195); tomar todas as medidas necessárias para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho resultante da utilização de tecnologias (art. 196). Além dessas obrigações gerais, a UNCLOS ainda estabelece obrigações específicas em relação à cooperação mundial e regional, assistência técnica, ao controle sistemático e avaliação ecológica dos riscos e efeitos da poluição, e a normas internacionais e legislação nacional para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho, entre outras³¹. Ao tratar das regras específicas sobre normas internacionais e legislação nacional, a Convenção aborda, no art. 207, a Poluição de origem terrestre, destacada nessa primeira meta do ODS 14. No texto, entre outras obrigações, a UNCLOS impõe aos Estados o dever de adotar leis e regulamentos para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho proveniente de fontes terrestres, incluindo rios, estuários, dutos e instalações de descarga, tendo em conta regras e normas, bem como práticas e procedimentos recomendados e internacionalmente acordados.

Sem querer esgotar a ampla legislação internacional sobre o controle e a prevenção da poluição marinha, é importante deixar registrado que o controle da poluição de origem terrestre demanda uma gestão eficiente das zonas costeiras e das bacias hidrográficas adjacentes – por isso a grande relevância da gestão integrada da zona costeira e marinha. Outro ponto importante é registrar que essa meta está também relacionada com o ODS 6, intitulado ‘Água potável e saneamento’, e que entre suas metas busca, até 2030, alcançar o acesso ao saneamento e higiene adequados e equitativos para todos.

³¹ Essas obrigações específicas são tratadas nas seções 2,3,4,5 e 6 da Parte XII da UNCLOS, que trata especificamente da Proteção e Preservação do Meio Marinho.

14.2 Até 2020, gerir de forma sustentável e proteger os ecossistemas marinhos e costeiros para evitar impactos adversos significativos, inclusive por meio do reforço da sua capacidade de resiliência, e tomar medidas para a sua restauração, a fim de assegurar oceanos saudáveis e produtivos.

Trata-se de uma meta bastante abrangente, que demanda a aplicação imediata de todo o conjunto de normas internacionais e nacionais para a proteção e restauração dos ecossistemas oceânicos. Deve-se destacar a necessidade da implementação da gestão baseada em ecossistemas, que foi uma das ações apontadas no Plano de Johannesburgo e um caminho inovador para a busca da sustentabilidade forte relacionada ao meio marinho. A abordagem ecossistêmica para os oceanos foi também recomendada pela Assembleia Geral da ONU em 2006. Segundo o documento, essa abordagem

[...] deve ser focada na gestão das atividades humanas, a fim de manter e, se necessário, restaurar a saúde dos ecossistemas para sustentar bens e serviços ambientais; proporcionando benefícios sociais e econômicos para a segurança alimentar; manter os meios de subsistência em apoio às metas de desenvolvimento internacionais, incluindo as contidas na Declaração do Milênio das Nações Unidas; e conservando biodiversidade marinha (ONU, 2006).

A Resolução ainda determina que a abordagem ecossistêmica seja implementada de acordo com a UNCLOS, a CDB e o Plano de Johannesburgo. Dessa forma, ao interpretar essa segunda meta, é importante que a abordagem ecossistêmica deva ser considerada como um ponto fundamental.

14.3 Minimizar e enfrentar os impactos da acidificação dos oceanos, inclusive por meio do reforço da cooperação científica em todos os níveis.

Uma vez que a acidificação dos oceanos tem como causa determinante as mudanças climáticas, essa meta está diretamente relacionada com o ODS 13 (PNUD, 2015b), que trata da “Ação Contra a Mudança Global do Clima” e determina que sejam tomadas medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos. A questão

climática está diretamente ligada à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima que da mesma forma que a UNCLOS trabalha fortemente o tema da cooperação científica.

14.4 Até 2020, efetivamente regular a coleta, e acabar com a sobrepesca, ilegal, não reportada e não regulamentada e as práticas de pesca destrutivas, e implementar planos de gestão com base científica, para restaurar populações de peixes no menor tempo possível, pelo menos a níveis que possam produzir rendimento máximo sustentável, como determinado por suas características biológicas.

A pesca é uma das principais atividades econômicas que utilizam os serviços prestados pelos oceanos e que dependem diretamente do equilíbrio dos ecossistemas marinhos para manter sua produção e garantir a segurança alimentar da sociedade. Dados da FAO (2014) apontam que, nas últimas cinco décadas, a produção de pescado mundial tem crescido constantemente e o suprimento de pescado como fonte de alimentação tem aumentando a uma taxa média anual de 3,2 por cento, ultrapassando o crescimento da população mundial em 1,6 por cento. O consumo de pescado per capita aparentemente subiu de uma média de 9,9 kg em 1960 para 19,2 kg em 2012. Claro que houve um significativo aumento populacional nesse período, porém esse aumento significativo não teria ocorrido não fosse a forte expansão da produção e distribuição do pescado. Somente no mar, a produção global foi de 82,6 milhões de toneladas em 2011 e 79,7 em 2012 (FAO, 2014). Esse aumento de produção aconteceu sem planejamento e impactou significativamente os estoques de peixes, causando danos a espécies e ecossistemas marinhos. Os impactos causados pela atividade pesqueira baseada somente na busca desorientada pela maior produção, com foco principal no desenvolvimento econômico do setor, causam desde a perda de habitat provocado por práticas de pesca destrutivas até o desequilíbrio das cadeias alimentares marinhas, devido à pesca seletiva de algumas espécies que desempenham um papel-chave na integridade de um determinado ecossistema (ONU, 2016).

A FAO estabelece o ano de 1996 como o pico das capturas (86 milhões de toneladas). A Organização afirma que a pesca marinha do mundo estava expandindo continuamente a partir dos anos 50, até atingir um pico de produção de 86,4 milhões de toneladas em 1996, mas desde então exibiu uma tendência geral em declínio de 0,4 milhões de toneladas por ano (até 2010), devido prioritariamente à sobrepesca. De acordo com Pauly (2016), esse número é cerca de 30% maior se forem

computados dados mais fidedignos da pesca artesanal, além de dados da pesca ilegal e do que é descartado no oceano e não desembarcado. De acordo com o autor, o total das capturas no ano de pico foi de 130 milhões de toneladas e o declínio foi de 1,2 milhões de toneladas após esse ano.

O aumento do esforço de pesca é uma das causas da degradação dos oceanos. Dessa forma, deve ser controlado para que, associado ao planejamento com base científica, o mundo consiga reverter esse quadro a fim de se garantir a manutenção da capacidade dos oceanos de fornecer alimentos e outros benefícios para a humanidade. O Código de Conduta para a Pesca Responsável da FAO, de 1995, já estabeleceu, entre os seus princípios gerais e entre as regras de manejo da pesca, a necessidade de se compatibilizar o esforço de pesca com a capacidade produtiva dos recursos e sua utilização sustentável. O conceito de rendimento máximo sustentável trazido no contexto da meta já havia sido consagrado na UNCLOS e até hoje norteia a boa gestão pesqueira.

14.5 Até 2020, conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas, de acordo com a legislação nacional e internacional, e com base na melhor informação científica disponível.

Embora a presente meta não estabeleça os meios para a conservação determinada no texto, o conhecimento das normas internacionais relativas à conservação da biodiversidade aponta para uma interpretação da meta a partir da Convenção da Diversidade Biológica e do Plano de Johannesburgo. O Plano, como já vimos, tratou da necessidade de se estabelecer redes representativas de zonas marinhas protegidas até 2012. O texto do Plano afirmou que o estabelecimento dessas áreas deveria se dar de forma compatível com o direito internacional e com base em informações científicas (ONU, 2002b, p. 22). O Plano, ao tratar do termo “zonas protegidas”, foi além do conceito de ‘áreas protegidas’ estabelecido na CDB³², pois trata também de limites de tempo/fechamento para a proteção de áreas de criação, tratando nesse caso da gestão pesqueira. A meta determinada pelo Plano não foi atingida, porém em 2010 a meta foi ampliada para 2020 e o texto esclareceu a forma de conservação.

³² “Área protegida” significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação (BRASIL, 2000, art. 2).

Até 2020, pelo menos 17 por cento de áreas terrestres e de águas continentais e 10 por cento de áreas marinhas e costeiras, especialmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, terão sido conservados por meio de sistemas de áreas protegidas geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas e por outras medidas espaciais de conservação, e integradas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas³³

Percebe-se que no texto fica claro o conceito de áreas protegidas, porém também são incluídas na meta outras medidas espaciais de conservação, abrindo espaço para as chamadas áreas de criação tratadas no Plano de Johannesburg e outras formas de proteção espacial do meio marinho.

14.6 Até 2020, proibir certas formas de subsídios à pesca, que contribuem para a sobrecapacidade e a sobrepesca, e eliminar os subsídios que contribuam para a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada, e abster-se de introduzir novos subsídios como estes, reconhecendo que o tratamento especial e diferenciado adequado e eficaz para os países em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos deve ser parte integrante da negociação sobre subsídios à pesca da Organização Mundial do Comércio.

Os subsídios à pesca contribuem para o aumento do esforço de pesca e, por consequência, para a sobrepesca. Esse processo se dá de duas maneiras principais: em primeiro lugar, os subsídios que reduzem o custo das operações de pesca incentivam os pescadores a aumentar a captura e o lucro. Em segundo lugar, os subsídios reforçam as receitas das empresas de pesca, tornando-as muito mais rentáveis, mesmo quando os recursos da pesca estão em declínio (RUBIN, 2015). A influência dos subsídios sobre o comércio de pescado, produtos pesqueiros e a sustentabilidade dos recursos está recebendo crescente

³³ Trata-se da meta de Aichi número 11, estabelecida entre as 20 metas que surgiram no contexto do processo de elaboração do novo Plano Estratégico de Biodiversidade 2011–2020, durante a 10ª Conferência das Partes da CDB, realizada em Nagoya, Japão. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008_dcbio/_arquivos/metals_aichi_147.pdf

atenção nos vários fóruns internacionais. Os subsídios para a pesca podem desequilibrar relações comerciais, por isso vêm sendo discutidos pela Organização Mundial do Comércio (OMC), além, é claro, de outros fóruns internacionais, seja no âmbito das nações unidas ou em blocos econômicos, bancos de desenvolvimento e organizações regionais de manejo da pesca.

Essa meta está diretamente ligada às negociações que vêm sendo conduzidas no âmbito da OMC para regular o uso dos subsídios, que envolvem a imposição de limites aos subsídios e, inclusive, está se discutindo banir certos tipos de subsídios daninhos à manutenção e recuperação de estoques pesqueiros. Porém, essas negociações já acontecem há mais de uma década sem atingir um resultado efetivo.

Segundo Sumaila (2015), uma das principais razões para a falta de progresso nas negociações prolongadas sobre subsídios na OMC é a demanda por um acordo que seja o mais abrangente possível. Esta exigência tem limitado a capacidade das negociações sobre o tema, pois acaba confundindo a questão dos subsídios com outros problemas.

Após uma breve suspensão da Rodada de Doha, em 2006, foi requisitado ao presidente do grupo de negociações sobre regras que preparasse uma minuta de um acordo com regras acerca do tema dos subsídios à pesca. O documento foi apresentado em 2007. De acordo com Sumaila et al. (2013), o texto possui dois elementos principais: um amplo conjunto de subsídios a serem proibidos e uma lista de exceções gerais a essas proibições, com normas complementares que protegem contra a evasão; e "tratamento especial e diferenciado" para proporcionar flexibilidade política para os países em desenvolvimento, por meio de disposições de exceções adicionais com base em várias combinações de fatores, como tipos e localização das pescas. Os tipos de subsídios a serem proibidos seriam:

- Aquisição, construção, reparação ou outras modificações em embarcações;
- Transferência de navios para um terceiro país (ou seja, programas de recompra de embarcação onde o excesso de capacidade é exportado, em vez de ser descartado);
- Apoio a custos operacionais (por exemplo, combustível e taxas de licença) da pesca e atividades de processamento localizadas em terra;
- infraestrutura de portos exclusiva ou predominantemente para atividades de pesca;
- Apoio à programas de renda;

- apoio em relação a preços; e
- Aquisição de acesso à pesca de águas estrangeiras (SUMAILA et al., 2013, tradução nossa).

Para os países em desenvolvimento, o documento propõe exceções como forma de um "tratamento especial e diferenciado". A proposta envolve uma exceção completa para os países menos desenvolvidos e para pescarias artesanais definidas como pescarias costeiras, operando artefatos não mecânicos com o mínimo de relações comerciais. Nesse caso, não estão incluídas na exceção as pescarias que envolvem estoques sobre-explotados; há também uma exceção parcial para a pesca de pequena escala com embarcações menores que 10 metros, que inclui subsídios para aquisição e reforma de embarcações e custos de operação; subsídios para a reforma de embarcações também seriam considerados exceção no caso de pescarias domésticas operando em sua própria ZEE, desde que dados científicos apontem que o esforço de pesca não exceda o nível da sustentabilidade.

A partir da proposta do presidente, vários países apontaram críticas ao texto original. O Brasil, mesmo comemorando o texto base (PANORAMA BRASIL, 2007), apresentou em 2009 uma comunicação junto com o Equador, China, México e Venezuela; e posteriormente, em 2010, outro documento com algumas considerações apresentadas juntamente com a China, Índia e México. Ambos os documentos, em especial, contestam a minuta apresentada em 2007 pelo presidente, afirmando que se deve garantir a autonomia dos países em desenvolvimento e que vários pontos da minuta inicial ferem um dos objetivos do Mandato de Hong Kong, quando estabelece o tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento.

Para se compreender melhor o tema dos subsídios à pesca, é necessário se estabelecer um conceito. Mesmo que não se tenha um conceito unânime na literatura, é importante ter uma ideia clara sobre o que se está avaliando ao tratar de subsídios à pesca. Da mesma forma, é importante observar que há mais de um tipo de subsídio, por isso é necessário que se observe que há várias classificações adotadas. Assim, deve-se avaliá-las e definir com qual delas se vai trabalhar quando se fala em subsídios à Pesca.

A OMC tem um acordo geral sobre subsídios e medidas compensatórias. O art. 1º desse acordo (OMC, 1994) afirma que existe um subsídio quando há uma contribuição financeira por um governo ou qualquer entidade pública no território de um País, onde exista: (i) uma prática do governo que implique transferência direta de fundos ou

potenciais transferências diretas de fundos ou responsabilidades; (ii) receitas públicas normalmente exigíveis sejam perdoadas ou não sejam cobradas; (iii) um governo forneça bens ou outros serviços de infraestrutura geral ou adquira bens; (iv) um governo faça pagamentos a um mecanismo de financiamento ou encarregue um organismo privado de executar um ou mais tipos de funções descritas nos incisos (i) a (iii) acima, que seriam normalmente incumbência do governo e a prática não difira realmente das práticas normais dos Governos; ou houver qualquer forma de rendimento ou de manutenção dos preços na acepção do artigo XVI do GATT de 1994³⁴ e seja conferido um benefício.

De forma objetiva, a partir da definição da OMC, subsídios à pesca são subsídios destinados ao setor pesqueiro (RUBIN et al., 2015). Sumaila (2011) define como a prática governamental de promover apoio financeiro, direto ou indireto, para o setor pesqueiro. Já para a FAO (2003), trata-se de uma ação ou inação do governo que é específica para o setor pesqueiro, como definido no contexto de uma política econômica estabelecida.

Quanto à classificação, a FAO (2003) divide os subsídios à pesca em quatro categorias principais:

1. Transferências financeiras diretas, como investimento e compra e modernização da frota, equipamento de segurança, incentivos diretos à exportação etc.

2. Serviços e transferências financeiras indiretas, como isenções de tributos e tarifas e outros encargos reduzidos por agências do governo, como por exemplo: isenções fiscais, créditos fiscais ao investimento, programas de impostos diferidos, deduções de imposto de renda especiais etc.

3. Intervenções com diferentes efeitos de curto e longo prazo;

4. Abstenção de intervenção do governo.

Percebe-se que tanto a definição da OMC, em caráter geral, quando a definição e classificação da FAO acerca especificamente dos subsídios à pesca estão diretamente ligadas aos efeitos econômicos dos subsídios. Não há, nesse contexto, relação com o impacto dos subsídios aos ecossistemas marinhos e às pescarias. Dessa forma, é importante que se obtenha uma classificação que relacione os subsídios com a sustentabilidade dos recursos. A partir de uma visão que contabiliza o

³⁴ O GATT 1994 é um dos acordos multilaterais anexados ao Acordo da OMC. É um tratado que vincula todos os Membros da OMC e dispõe sobre comércio de bens.

peixe e o meio marinho como capital natural, os subsídios são divididos em três categorias (SUMAILA et al, 2009):

A. Subsídios benéficos – Como programas e serviços relacionados ao manejo da pesca, à pesquisa e ao desenvolvimento;

B. Subsídios que incrementam a capacidade do setor – Incluídos aí os programas de isenção de impostos; de construção, renovação e modernização da frota; construção e renovação de portos para a pesca, subvenção do óleo diesel, entre outros;

C. Subsídios Ambíguos – Exemplificados como programas de desenvolvimento rural; de assistência aos pescadores; programas de recompra de embarcações, entre outros.

O texto da meta parece estar em consonância com o texto apresentado após a Rodada de Doha em 2006, pois estabelece a proibição de certos subsídios e também o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Ocorre que o cumprimento da meta até 2020 não pode depender do acordo negociado no âmbito da OMC, pois, como se observa, as negociações são lentas. Devido à urgência da recuperação dos estoques pesqueiros, é importante que os Países que adotam a Agenda 2030 tenham iniciativas voluntárias para coibir certos subsídios.

14.7 Até 2030, aumentar os benefícios econômicos para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos, a partir do uso sustentável dos recursos marinhos, inclusive por meio de uma gestão sustentável da pesca, aquicultura e turismo.

Os interesses e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento são destacados no preâmbulo da UNCLOS, onde está preconizado que os objetivos da Convenção devem contribuir para o estabelecimento de uma ordem econômica internacional justa e equitativa que tenha em conta os interesses e as necessidades da humanidade em geral. As responsabilidades diferenciadas entre os Países desenvolvidos e em desenvolvimento é um tema que marca profundamente as relações internacionais e está presente em diversos documentos, além da UNCLOS, abordados nesse trabalho e que são fundamentais para a implementação dessa meta. Para efetivar seu conteúdo, a meta foi subdividida em três ações que devem ser realizadas:

14.a Aumentar o conhecimento científico, desenvolver capacidades de pesquisa e transferir tecnologia marinha, tendo em conta os critérios e orientações sobre a Transferência de Tecnologia Marinha da Comissão Oceanográfica Intergovernamental, a fim de melhorar a saúde dos oceanos e aumentar a contribuição da biodiversidade marinha para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento, em particular os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos.

14.b Proporcionar o acesso dos pescadores artesanais de pequena escala aos recursos marinhos e mercados.

14.c Assegurar a conservação e o uso sustentável dos oceanos e seus recursos pela implementação do direito internacional, como refletido na UNCLOS [Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar], que provê o arcabouço legal para a conservação e utilização sustentável dos oceanos e dos seus recursos, conforme registrado no parágrafo 158 do “Futuro Que Queremos”.

O desenvolvimento econômico de países em desenvolvimento ganha destaque na meta, no entanto deve estar baseado no uso sustentável dos recursos marinhos e não na simples exploração desses recursos. Atividades econômicas como a pesca, a aquicultura e o turismo também são destacadas e, embora sejam citadas em caráter exemplificativo, o texto ressalta que devem ser geridas de forma sustentável, ou seja, devem garantir a equidade intergeracional mantendo ecossistemas saudáveis para que possam continuar prestando serviços que proporcionam o desenvolvimento dessas atividades pelas gerações futuras.

Com o incremento do direito do mar e do direito ambiental internacional, em especial após a Rio-92, a ideia de exploração dos recursos do mar teve de ser encarada no contexto do desenvolvimento sustentável conforme estabeleceu a Agenda 21 e outros documentos importantes apresentados anteriormente. Embora o texto da meta afirme que a UNCLOS provê o arcabouço legal para a conservação e utilização sustentável dos oceanos e dos seus recursos e a Convenção, em seu objetivo, determine a utilização equitativa e eficiente dos recursos do mar, a conservação dos recursos vivos e o estudo, a proteção e a preservação do meio marinho como um todo integrado e inter-relacionado, não foi explicitado no âmbito da UNCLOS o princípio da equidade intergeracional. Essa previsão da meta é um avanço frente ao

que estava posto na UNCLOS não só em relação aos Estados Insulares e em desenvolvimento, mas aos Estados em geral.

Na realidade, a própria adoção do ODS 14 no âmbito da Agenda 2030 associada aos Acordos complementares à UNCLOS, a iniciativa da ONU em estabelecer um tratado para a conservação ambiental nas áreas de alto-mar, o Acordo de Paris e iniciativas importantes como o debate sobre os subsídios de pesca na OMC, as metas de Aichi no âmbito da CDB e outras iniciativas demonstram que, cada vez mais, a base para o planejamento e desenvolvimento de políticas de gestão sustentável dos espaços marítimos deve ser a abordagem ecossistêmica. O direito do mar, em termos ambientais, não é mais o direito que regulamenta a exploração e o aproveitamento dos recursos vivos e não vivos dos espaços marinhos definidos pela UNCLOS, e sim é o direito da conservação e do uso sustentável dos ecossistemas e dos recursos marinhos. Esse avanço do direito do mar em relação ao meio ambiente marinho é fundamentado não somente nos princípios da UNCLOS, mas também nos princípios fundamentais do direito ambiental. Assim, é importante que os Estados, ao prepararem políticas para a gestão dos espaços marítimos sob sua jurisdição, observem esse novo contexto que deve ser vivido pelo direito do mar e adotem como princípio a gestão baseada em ecossistemas e também associem às competências que lhes foi conferida pela UNCLOS sob a ótica da conservação e uso sustentável dos ecossistemas e recursos do mar para, dessa forma, atingir as metas estabelecidas no contexto do ODS 14.

4 O DIREITO DA CONSERVAÇÃO MARINHA E A IMPLEMENTAÇÃO DO ODS 14 NO TERRITÓRIO MARINHO DO BRASIL

O arcabouço de normas e políticas internacionais vigentes abordados nesse trabalho, em especial a UNCLOS e os documentos resultantes da Rio-92, são aplicados no Brasil. O País também é um dos 193 signatários da Agenda 2030 e está politicamente comprometido com a implementação dos ODSs.

No presente capítulo, o desafio é avaliar o *status* do direito da conservação marinha no Brasil, ou seja, normas e políticas relacionadas com a conservação dos espaços marinhos do território brasileiro em relação às metas do ODS 14 e apontar alguns caminhos para o aprimoramento desse tema jurídico encontrado na intersecção entre o direito do mar e o direito ambiental.

Em primeiro lugar, serão observados os aspectos constitucionais e, em seguida, a relação dos espaços marítimos brasileiros com a UNCLOS para que seja possível ter uma delimitação territorial da área onde o Brasil deve implementar as metas do ODS 14. Posteriormente, vamos avaliar a legislação infraconstitucional, políticas e planos.

Certamente, o tema não será esgotado nessa pesquisa devido à sua abrangência, contudo o conjunto de normas políticas e planos aqui apresentados é basilar para se compreender o estado atual do direito da conservação marinha no Brasil e também suficiente para que sejam avaliadas algumas lacunas que devem ser preenchidas para que o País caminhe na direção da sustentabilidade forte do meio ambiente marinho em seu território.

4.1 OS ESPAÇOS MARINHOS SOB JURISDIÇÃO DO BRASIL

Com a ratificação da UNCLOS em 22 de dezembro de 1988, o País teve que rever sua legislação doméstica a respeito dos espaços marítimos sob sua jurisdição. A legislação vigente necessitava ajustar-se à nova realidade, pois a delimitação dos espaços não estava de acordo com a nova norma internacional. O Decreto-Lei n. 1.098, de 25 de março de 1970, por exemplo, estabelecia o mar territorial cuja largura era de 200 milhas.

A UNCLOS foi implementada no Brasil, no que diz respeito aos espaços marítimos, por meio da Lei n. 8.617/93, que dispõe sobre o mar

territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros.

O mar territorial é medido a partir das linhas de base³⁵ e se estende por uma área de 12 milhas náuticas de largura³⁶. Nessa área, o Brasil tem soberania plena inclusive sobre o espaço aéreo sobrejacente, bem como ao seu leito e subsolo. No mar territorial, o País tem direitos e deveres relacionados inclusive com a conservação dos recursos marinhos dessa região. Além disso, pode, na zona contígua³⁷, reprimir, por meio da fiscalização, infrações às normas em seu território ou mar territorial.

Na área denominada Zona Econômica Exclusiva, o País tem direitos de soberania para, além de explorar e aproveitar, conservar e fazer a gestão dos recursos naturais das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo; explorar e aproveitar a ZEE para a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos. O País tem o direito exclusivo de regulamentar a pesquisa científica, a proteção e preservação do meio marinho, além de poder construir, operar e utilizar todos os tipos de ilhas artificiais, instalações e estruturas. A zona econômica exclusiva brasileira abarca uma área de duzentas milhas marítimas a partir da mesma linha de base utilizada para medir o mar territorial³⁸.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2006b), a extensão da ZEE brasileira é de cerca de 3,5 milhões de quilômetros quadrados; a foz do Rio Oiapoque é seu limite ao norte e, ao sul, o limite é o Chuí. A ZEE ainda se estende para leste, para incluir

³⁵ As linhas de base podem ser retas ou normais, conforme estabelecido nos artigos 5 e 7 da UNCLOS.

³⁶ Segundo o artigo 1º da Lei n. 8.617/93: “O mar territorial brasileiro compreende uma faixa de doze milhas marítima de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil.” E conforme o Parágrafo Único desse artigo: “Nos locais em que a costa apresente recorte profundos e reentrâncias ou em que exista uma franja de ilhas ao longo da costa na sua proximidade imediata, será adotado o método das linhas de base retas, ligando pontos apropriados, para o traçado da linha de base, a partir da qual será medida a extensão do mar territorial.”

³⁷ A zona contígua brasileira compreende uma faixa que se estende das doze às vinte e quatro milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial. (art. 4º Lei n. 8.617/93).

³⁸ Conforme art. 6, 7 e 8 da Lei n. 8.617/93.

as áreas em torno do Atol das Rocas, arquipélagos de Fernando de Noronha e São Pedro e São Paulo, e as ilhas da Trindade e Martin Vaz.

O país também tem direitos de soberania sobre a plataforma continental para efeitos de exploração dos recursos naturais. Nessa área, o Brasil também tem o direito exclusivo de regulamentar a pesquisa científica marinha, a proteção e preservação do meio marinho, como também a construção, operação e o uso de todos os tipos de ilhas artificiais, instalações e estruturas³⁹.

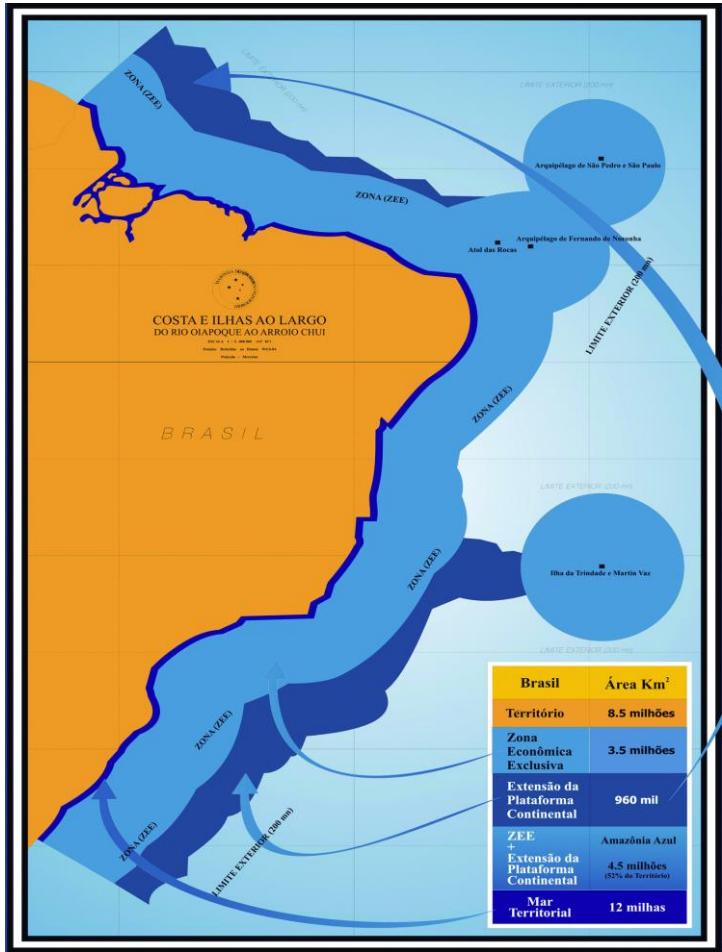
Gonçalves (2002) explica que a PC brasileira possui ecossistemas importantes para a conservação das espécies marinhas que se estabelecem nessa região devido ao plâncton que lhes serve de alimento. A riqueza da PC brasileira tem bastante relevância, tanto em termos de recursos vivos quanto não vivos, como o petróleo, monazita, carvão, urânio, ferro, chumbo, manganês e níquel.

O Governo brasileiro solicitou à ONU um aumento de 960 mil km² de seu território em pontos onde a plataforma continental estende-se para além das 200 milhas náuticas (até 370 km). O pedido foi apresentado em 2004. Em 2007, a ONU, por meio da Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), atendeu parcialmente o pleito brasileiro, não concordando com 190.000 km² (CAVALCANTE, 2011). Quando toda a demanda for aceita, o Brasil terá acrescentado um total de quase 4,5 milhões de km² de seu território em suas águas jurisdicionais, uma área maior que a Amazônia e muito rica em recursos naturais, que por isso vem sendo chamada de Amazônia Azul⁴⁰ (Figura 4). Atualmente, cerca de 50% do território brasileiro, estimado em 8,5 milhões de km², está localizado no mar.

³⁹ Conforme art. 13 e 14 da Lei n. 8.617/93

⁴⁰ Brandini (2016), em texto intitulado “Amazônia Azul...Uma ova!”, faz uma severa crítica ao termo. Para ele, “é lastimável, pra não dizer um ato de desespero, ter que emprestar o nome da Amazônia ao mar, um bioma tão magnífico e rico em biodiversidade e recursos econômicos quanto a própria”.

Figura 4 - Amazônia Azul



Fonte: Marinha do Brasil (BRASIL, 2013b)

Trata-se de uma área imensa onde o Estado tem uma enorme responsabilidade sobre a gestão dos recursos naturais e da compatibilização da manutenção dos ecossistemas e seus serviços com as demandas econômicas e sociais, que são cada vez mais crescentes devido a atividades humanas na região, em especial após a descoberta de petróleo na camada do pré-sal. De acordo com a Marinha do Brasil (BRASIL, 2013b):

Hoje, prospectamos, no oceano, aproximadamente 91% do nosso petróleo e 73% do nosso gás natural, e estima-se que o Pré-Sal possua 35 bilhões de barris de reservas recuperáveis. Os testes preliminares, realizados em quatro áreas do pré-sal (três na Bacia de Santos e uma na Bacia de Campos) permitiram prever volumes recuperáveis entre 10,6 bilhões e 16 bilhões de barris equivalentes - BOE (petróleo e gás), o que, por si só, dobram as reservas brasileiras de petróleo e gás que são de 15 bilhões de barris de óleo equivalente (petróleo e gás).

É relevante levar em consideração os macrovalores que estão concentrados em até 200 km do litoral e nos 8.500 km de costa, onde se encontram 17 estados, 16 capitais, cerca de 90% do PIB, 80% da população, 85% do parque industrial, 85% do consumo de energia e em torno de 80 portos e terminais organizados, entre públicos e privados.

É nessa área que o Brasil tem o desafio de implementar o ODS 14. E para isso é importante que tanto o direito internacional como o interno sejam utilizados pelo país de forma apropriada e efetiva. Assim, o direito pode colaborar para que a sociedade tenha uma visão integrada do oceano e obtenha informações necessárias e qualificadas para participar, juntamente com o Estado e o setor privado, do desenvolvimento de estratégias de gestão, com base na abordagem ecossistêmica, da zona costeira e marinha do Brasil. Isso é condição fundamental para que se chegue ao desenvolvimento sustentável das águas sob jurisdição nacional.

4.2 O MAR E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 adotou as novas denominações de espaços marítimos estabelecidos pela UNCLOS mesmo antes da entrada em vigor da Convenção, que aconteceu somente em 1994. A Carta Constitucional aponta, em seu artigo 20, que os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, o mar territorial, os terrenos de marinha e seus acrescidos são bens da União. Observe-se que, quando se trata de ZEE e Plataforma Continental, a propriedade se dá sobre os recursos naturais; já em relação ao mar

territorial, a propriedade da União não faz essa observação restritiva aos recursos naturais. Isso se dá pois, como já vimos, no mar territorial o Estado brasileiro tem soberania plena e nos outros espaços apenas direitos de soberania. Contudo, o conjunto de ambos os espaços é chamado de águas jurisdicionais brasileiras.

Em seu artigo 225, a Constituição Federal de 1988 trata como fundamental o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecendo o meio ambiente como bem de uso comum do povo, considerado essencial à sadia qualidade de vida. A Constituição impõe ao Estado e à coletividade o dever de preservá-lo para as presentes e futuras gerações, evidenciando já no *caput* o princípio da equidade intergeracional como um norte para a gestão ambiental no País. Como observamos no primeiro capítulo desse trabalho, a equidade intergeracional só pode ser alcançada a partir de um desenvolvimento baseado na sustentabilidade forte. Sendo assim, o direito brasileiro, para ser uma ferramenta efetiva na implementação dos ODSs, deve ser construído com base na conservação dos serviços ambientais como primazia frente aos temas sociais e econômicos. E a Constituição Federal reflete essa ideia da sustentabilidade forte. Vejamos:

O fato de o capítulo do meio ambiente estar localizado no título "Da Ordem Social" da Constituição, demonstra que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um dos fundamentos para se atingir os objetivos da ordem social, qual seja, o bem estar e a justiça social. A respeito do pilar econômico, deve-se observar que segundo o artigo 170, a ordem econômica tem por finalidade assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social devendo observar, entre outros princípios, "a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação." (art. 170 VI). Ao tratar do meio ambiente entre os princípios gerais da ordem econômica, está se referindo a elementos essenciais sobre os quais a ordem econômica deve se basear, ou seja, trata-se aqui de verdadeiros fundamentos da ordem econômica. (FIGUEIREDO, 2014).

Para Sirvinskias (2015), as normas constitucionais que tratam do tema do meio ambiente são classificadas em: regras específicas, onde encontramos os ditames do art. 225; regras gerais, como as estabelecidas no artigo 170 (Dos Princípios Gerais da Ordem Econômica) e art. 186 II (Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária), entre outros; e regras de competência, a exemplo das encontradas nos artigos 21 (IX, XIX, XX, XXIII, a, b e c; e XXV), 22 (IV, XII, XIV, XXVI e parágrafo único), 23 (III, IV, VI, VII, IX e XI) e 24 (I, VI, VII, VII) . A partir da análise das regras específicas presentes no artigo 225, observamos que a Constituição estabelece obrigações positivas e negativas para que se efetive o direito fundamental em tela. Como se pode observar, o tema do meio ambiente está presente em outros artigos da Carta Maior, interagindo com temas sociais e econômicos, mas sempre é colocado como fundamento para o desenvolvimento. Nesse contexto, o capítulo do meio ambiente é essencial para se compreender a questão da sustentabilidade no âmbito constitucional e, por consequência, em todo o direito pátrio, afetando as condutas do Estado, da sociedade e das empresas em todos os setores do desenvolvimento.

Para Benjamin (2008):

A tutela ambiental não é um daqueles valores sociais onde basta assegurar uma liberdade negativa, orientada a rejeitar a intervenção ilegítima ou o abuso do Estado. Além de ditar o que o Estado não deve fazer (= dever negativo) ou o que lhe cabe empreender (= dever positivo), a norma constitucional estende seus tentáculos a todos os cidadãos, parceiros do pacto democrático, convencida de que só assim chegará à sustentabilidade.

A interpretação mais apropriada da Constituição deve ser realizada com foco nas consequências socioambientais de cada ação ou omissão em relação à preservação ambiental e a consequente manutenção da qualidade ambiental. Sob o enfoque constitucional, não pode haver qualquer motivo, econômico ou social, que possa retirar do Estado ou da sociedade o dever da proteção ambiental, até porque esse é a base daqueles. O desenvolvimento no Brasil, portanto, não pode ser outro que não o desenvolvimento sustentável e, por isso, políticas, programas e projetos de desenvolvimento devem garantir o que Benjamin considera como imperativos jurídico-ambientais mínimos. Segundo o autor,

a Constituição de 1988 pela técnica de imperativos jurídico-ambientais mínimos, resguarda, enfática e até pleonasticamente, três núcleos jurídicos duros associados à proteção do “meio ambiente ecologicamente equilibrado”: **a) os processos ecológicos essenciais, b) a diversidade e integridade genética, e c) a extinção de espécies (art. 225, § 1º, I, II e VII).** Os dois primeiros, na forma de um *facere*, um “atuar” (= imperativo mínimo positivo); o terceiro, como um “evitar”, um *non facere* (= imperativo mínimo negativo). (BENJAMIN, 2008, grifo nosso).

Como reflexo da observação de Benjamin, deve-se compreender que esses imperativos jurídicos mínimos são indisponíveis, como explica o autor “não podem ser ignorados ou infringidos pelo legislador, administrador ou juiz”, portanto não há faculdade de deixá-los de lado nas tomadas de decisão sob pena de não se garantir a conservação ambiental para as futuras gerações e por consequência caminhar de encontro ao desenvolvimento sustentável. Nesse sentido também deve-se destacar a jurisprudência do STF ao asseverar que o encargo imputado ao Estado e à coletividade de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações é irrenunciável “e representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral” (BRASIL, 2005).

A partir dessa análise da Constituição Federal, percebe-se que a Carta é uma ferramenta jurídica essencial para se compreender como o País caminha para o desenvolvimento sustentável, é o norte de um projeto político de País para o século XXI. Sendo assim, fica claro que a legislação infraconstitucional deve estabelecer mecanismos e instrumentos que possibilitem a garantia desses imperativos jurídicos mínimos. O sistema jurídico deve estar direcionado à efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à garantia da equidade intergeracional. Portanto, a estrutura legislativa deve conduzir à “gestão das atividades humanas, com base na melhor compreensão das interações e processos ecológicos, de modo a garantir que a estrutura e as funções dos ecossistemas são sustentadas em benefício das gerações

presentes e futuras”⁴¹. Ou seja, a uma abordagem ecossistêmica, coluna vertebral da sustentabilidade forte, a partir da qual devem ser desenvolvidas políticas, programas e projetos.

Em relação à conservação dos espaços marinhos do território nacional, o regime Constitucional é aplicado plenamente onde o País é soberano ou possui direitos de soberania. Contudo, a Carta, ao definir espaços territoriais que considera Patrimônio Nacional⁴², não foi além do mar territorial, que está dentro do conceito de zona costeira^{43,44}. A ZEE e a Plataforma Continental, embora consideradas bens da União, não foram caracterizadas com esse “*status*” especial. Isso pode ser um indicador de que normas e políticas sejam mais concentradas na gestão do mar territorial do que nos outros espaços marítimos, ou que pelo menos essa era a realidade em 1988. É importante, portanto que isso seja avaliado para que se observe se o território marinho como um todo tem legislação compatível com as demandas jurídicas (nesse caso, os direitos e obrigações impostos pela UNCLOS e pela Constituição Federal) e de desenvolvimento de atividades econômicas para a Amazônia Azul.

4.3 A LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL PARA A CONSERVAÇÃO MARINHA NO BRASIL

O Brasil não tem vivido um momento político fácil e o reflexo da crise política e da dominação do Congresso Nacional por setores conservadores têm provocado graves ameaças à legislação ambiental do País⁴⁵. Projetos de Lei e Emendas à Constituição afrontam normas

⁴¹ Ver nota de rodapé n. 14.

⁴² De acordo com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II, Patrimônio Nacional é o conjunto de bens pertencentes à Nação Brasileira, de uso comum, cujas características especiais, de valor histórico, paisagístico, socioeconômico, ambiental ou outras características congêneres, lhe conferem “*status*” especial, exigindo a preservação de suas condições básicas de existência.

⁴³ Art. 225 § 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

⁴⁴ Sobre a Zona Costeira, ver item 4.3.3

⁴⁵ Refere-se aqui à alteração do Código Florestal (Lei n. 4771/65) pela lei n. 12.651; a Proposta de Emenda Constitucional – PEC 65, que acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental; dispõe que a apresentação do

constitucionais vigentes para abrir caminho para o desenvolvimento a qualquer custo. A zona costeira e marinha é afetada diretamente por essas mudanças e caso os conservadores tenham sucesso, o ODS 14 estará cada vez mais longe de ser alcançado. Embora a lógica da sustentabilidade forte tenha sido impregnada na Carta de 1988, de forma inovadora e pioneira em nível mundial, a solidariedade necessária ao Estado ambiental desenhado pela Constituição parece passar longe dos parlamentares que compõem o Congresso Nacional.

Mesmo em um contexto desfavorável o Brasil ainda possui legislação importante. No mesmo Congresso Nacional que busca retroceder a legislação ambiental brasileira, a Frente Parlamentar Ambientalista da Câmara dos Deputados criou um Grupo de Trabalho para trabalhar os temas relacionados à proteção dos ecossistemas marinhos e costeiros, denominado GT MAR, que tem entre seus desafios despertar o Legislativo para a preservação do bioma marinho. Em uma de suas demandas o GT encomendou à assessoria legislativa um estudo para avaliar as ameaças e a legislação aplicável aos ecossistemas costeiros e marinhos.

O estudo realizado por Juras (2012) elencou as principais normas vigentes no País aplicáveis ao território marinho, além de destacar a Lei n. 7.661, de 1988, que institui no País o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (BRASIL, 1988). Nesse estudo, um vasto conjunto de normas, as quais dividimos em seis categorias, foi apresentado:

1. *Legislação ambiental de caráter genérica*: Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA);
2. *Proteção dos ecossistemas e da biodiversidade e conservação dos recursos naturais vivos*: Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e as alterações instituídas pela Lei n. 12.727, de 17 de outubro de 2012; Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC); Lei n. 11.959, de 29

estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente; ao Projeto de Lei 654/15, que dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional. Isso para citar alguns exemplos mais significativos.

de junho de 2009, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca.

3. *Controle de poluição e de degradação ambiental*: Nesse ponto, destaca-se a PNMA, especificamente por meio do Licenciamento Ambiental, instrumento previsto na Lei n. 6.938/1981, que determina, em seu art. 10, que a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de estabelecimentos e atividades considerados efetiva ou potencialmente poluidores dependerão de prévio licenciamento ambiental; a Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011, com destaque para o art. 7º, inciso XIV, alínea “b”, que incumbe à União, entre outras atribuições, a de promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana; Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico; Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; Lei n. 9.433, 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos; Lei n. 9.966, de 28 de abril de 2000, que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional; Lei n. 7.802/1989, que prevê registro para produção, exportação, importação, comercialização e uso de agrotóxicos.
4. *Introdução de espécies invasoras*: a Lei n. 5.197/1967, que dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências, a qual estabelece em seu art. 4º: “nenhuma espécie poderá ser introduzida no País, sem parecer técnico oficial favorável e licença expedida na forma da Lei”; a Lei da Pesca, n. 11.959/2009, que em seu art. 22 imputa ao aquicultor que crie espécies exóticas a responsabilidade de assegurar a contenção dos espécimes no âmbito do cativeiro, impedindo seu acesso às águas de drenagem de bacia hidrográfica brasileira. Também no art. 25 II, exige permissão para importação de espécies aquáticas para fins ornamentais e de aquicultura, em qualquer fase do ciclo vital.
5. *Mudança do clima*: a Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e

estabelece os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos dessa Política.

6. *Responsabilidade civil, administrativa e penal por dano ao meio ambiente*: aqui é destacado o art. 225, § 3º, da Constituição Federal, o qual prevê que as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitam os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos; a Lei 6.938/1981, especificamente no § 1º do art. 14, quando estabelece que sem obstar a aplicação das penalidades administrativas, o poluidor fica obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade; a Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos ambientais; e a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, que entre outras providências estabelece as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Após apontar essa abrangente quantidade de leis e ainda algumas normas infralegais, Juras (2012) conclui que o Brasil não carece de novas leis e sim de implementação das atuais normas vigentes. Para a autora, a implementação efetiva dessas normas pode “consolidar, no cotidiano das políticas públicas federais, estaduais e municipais, a conservação, a proteção e a exploração sustentável do meio marinho e dos recursos biológicos associados”.

Realmente, é notória a falta de efetividade da legislação ambiental reportada e, apesar das normas citadas abrangerem problemas ambientais de primeira e de segunda geração⁴⁶, é necessário que se

⁴⁶ De acordo com Canotilho (2007), há problemas ecológicos e ambientais de primeira geração e problemas ecológico-ambientais de segunda geração. Os primeiros abordam as dimensões jurídico-normativas mais relevantes, que tratam da prevenção e controle da poluição, das suas causas e dos seus efeitos, e a subjetivação do direito ao meio ambiente como direito fundamental ambiental. Os problemas de segunda geração apontam para uma sensibilidade ecológica mais sistêmica e cientificamente ancorada e para a relevância do pluralismo legal global na regulação das questões ecológicas. São abordados em normas que tratam de efeitos combinados dos vários fatores de poluição e das suas implicações globais e duradouras, como o efeito de estufa, a destruição da camada de ozônio, as mudanças climáticas e a destruição da biodiversidade.

estabeleçam mecanismos mais efetivos de implementação. O conjunto de normas elencadas por Juras é potencialmente capaz de atingir grande parte das metas do ODS 14, especialmente as metas que tratam de controle de poluição, conservação e recuperação de ecossistemas, recuperação de estoques pesqueiros, estabelecimento de áreas marinhas protegidas e redução e enfrentamento dos impactos da acidificação dos oceanos. Alguns temas, porém, não são tratados, como erradicação de certas formas de subsídios para pesca e promoção de oportunidades econômicas para Estados em desenvolvimento a partir do uso sustentável dos oceanos. Esse último ponto, mais especificamente, é mais um tema de direito internacional do que de direito interno; porém, o Brasil pode cumprir seu papel para implementação dessa meta por meio de projetos de cooperação internacional.

Algumas normas citadas afetam diretamente os ecossistemas marinhos e devem ser aprofundadas para que possamos avançar nesse estudo. Um fato relevante em termos normativos que surgiu no último ano e que deve ser destacado aqui é a Lei n. 13.123, de 20 de maio de 2015, que regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, e ainda vários dispositivos da CDB, ao dispor sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. Essa Lei tem abrangência no território nacional, na plataforma continental, no mar territorial e na zona econômica exclusiva sob jurisdição nacional. Embora a CDB tenha sido ratificada no País em 1994, somente em 2001 se normatizou o tema por meio da Medida Provisória n. 2.186-16, que ficou em vigor durante cerca de quatorze anos até o Congresso Nacional definitivamente legislar sobre o tema. O PL que deu origem à Lei somente foi enviado pelo Executivo em 2014. Amaral Junior et al. (2015) comentam que, durante a vigência da MP, o Brasil ficou sem receber benefícios econômicos advindos da exploração da biodiversidade nacional “em decorrência do uso de mecanismos de exploração e de pesquisas ilegais, da adoção de medidas nacionais insuficientes, da dificuldade de fiscalização inerente à natureza das atividades bioprospectoras”. Isso denota uma verdadeira inércia dos Poderes da República em tratar de temas substanciais para o desenvolvimento do país.

4.3.1 Política Nacional do Meio Ambiente

A PNMA tem como objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida e visa assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, bem como os interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (art. 2º). As variáveis básicas do desenvolvimento sustentável estão presentes nesse objetivo e ainda de forma mais explícita no art. 4º I, quando determina que a PNMA visará “à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”. Dessa forma, a norma indica, de um lado, a adaptação do País a um compromisso global e imprescindível à equidade intergeracional, que trata de compor uma sociedade mais aprimorada e com mais justiça do que a atual e, por outro lado, manifesta de maneira clara um dever Constitucional de implementar a sustentabilidade em âmbito doméstico, que vai além da garantia da conservação de espaços e bens ambientais para assegurar a durabilidade dos processos produtivos, mas um fator fundamental para o desenvolvimento da vida (AYALA, 2011).

Duas grandes contribuições da PNMA ao País foram o estabelecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, que é composto por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição (art. 6º); e um conjunto de instrumentos de gestão ambiental que devem ser implementados pelos órgãos do Sisnama com a participação dos mais variados setores da sociedade. Esses instrumentos, previstos no art. 9º da PNMA, são os seguintes:

- I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
- II - o zoneamento ambiental; (Regulamento)
- III - a avaliação de impactos ambientais;
- IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
- VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público

federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

Esse conjunto de instrumentos, combinados entre instrumentos de comando e controle, instrumentos de conservação, de incentivo à participação e instrumentos econômicos, forma apenas uma lista exemplificativa que não dispensa instrumentos elencados em políticas setoriais, desde que sejam adequados à implementação dos objetivos da PNMA.

4.3.2 Política Nacional dos Recursos do Mar - PNRM

A PNRM vigente foi aprovada em 2005, pelo Decreto n. 5.377. Sua finalidade está direcionada ao desenvolvimento das atividades que busquem a utilização efetiva, exploração ou o aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos do Mar Territorial, da Zona Econômica Exclusiva e da Plataforma Continental. Essas atividades devem estar orientadas de acordo com os interesses do País e exercidas de uma maneira racional e sustentável. A Política destina-se ao desenvolvimento socioeconômico do País, busca gerar emprego e renda e contribuir para a inserção social.

Percebe-se que a sustentabilidade está presente na finalidade da PNRM, porém trata-se de uma política focada na utilização, exploração e aproveitamento dos recursos vivos e não vivos, e fica claro que o desenvolvimento socioeconômico no País e a geração de emprego e renda se sobressaem no texto em relação ao tema da conservação dos ecossistemas marinhos. A PNRM tem o objetivo de promover a formação de recursos humanos; o estímulo ao desenvolvimento da pesquisa, ciência e tecnologia marinhas; e o incentivo à exploração e aproveitamento sustentável dos recursos do mar, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e das áreas costeiras adjacentes. Por isso, visa ao “estabelecimento de princípios e objetivos para a elaboração de planos, programas e ações de governo no campo das atividades de formação de recursos humanos; no desenvolvimento da pesquisa, ciência e tecnologia marinha; e na exploração e aproveitamento sustentável dos recursos do mar”.

Esses princípios estabelecidos na Política são:

- a observância às orientações políticas e estratégicas da Presidência da República;
- a harmonização com as demais políticas nacionais e com o plano plurianual;
- a definição de prioridades para os programas e ações, conforme previsto no plano plurianual e, também, em função de sua contribuição para a defesa dos interesses nacionais e do desenvolvimento sustentável do País;
- **a execução descentralizada e participativa, incentivando as parcerias da União, dos Estados, dos Municípios, do setor privado e da sociedade;**
- **a adoção do princípio da precaução na exploração e aproveitamento sustentável dos recursos do mar;**
- **a proteção da biodiversidade e do patrimônio genético existente nas áreas marinhas sob jurisdição nacional e zona costeira adjacente; e**
- **a observância dos compromissos internacionais assumidos pelo Governo brasileiro (BRASIL, 2005b, grifo nosso).**

Esse são considerados princípios básicos da PNRM e, em especial os grifados acima, são fundamentais para a implementação dos ODSs no País. Esses princípios são consagrados nos documentos

condicionantes da PNRM, os quais são listados expressamente na Política, como a Constituição Federal e a Política Marítima Nacional, além de tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, especialmente:

- . Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar;
- . Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica;
- . Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Agenda 21);
- . Convenções da Organização Marítima Internacional sobre a Prevenção da Poluição Marinha; e
- . Código de Conduta para a Pesca Responsável – FAO.

Esses documentos, principalmente a UNCLOS, foram fundamentais para impulsionar o governo brasileiro a atualizar a PNRM, que teve sua primeira versão em 1980, a partir de uma proposta da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM, aprovada pela Presidência da República por meio de Decreto. Passados mais de 20 anos, os cenários nacional e internacional relativos aos mares, oceanos e zonas costeiras sofreram grandes alterações, em especial relacionadas ao contexto jurídico mundial e, dessa forma, a necessidade de uma nova política ficou iminente. Em sua primeira versão, a PNRM tinha como finalidades:

- a promoção da integração do mar territorial e da plataforma continental ao Espaço Brasileiro; e
- a exploração racional dos oceanos, aí compreendidos os recursos vivos, minerais e energéticos da coluna de água, solo e subsolo, que apresentem interesse para o desenvolvimento econômico e social do País e para a Segurança Nacional.

O conceito de desenvolvimento sustentável ainda não era notório na época e, portanto não foi incorporado na primeira versão da PNRM. A preocupação fundamental naquele momento da história era a ocupação dos espaços marinhos, que viriam a ser estabelecidos pela UNCLOS. No começo das negociações da Convenção, no início dos anos 70, por meio do Decreto n. 74.557 de 1974, o Brasil criou a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM e, entre suas competências, já estava a de submeter ao Presidente da República as diretrizes propostas para a consecução da PNRM.

A CIRM atualmente é regida pelo Decreto nº 3.939, de 26 de setembro de 2001, e tem competência para:

- coordenar os assuntos relativos à consecução da PNRM;

- acompanhar os programas e ações decorrentes da PNRM e seus resultados; e
- propor atualizações à PNRM.

A Política brasileira para o mar não estabeleceu instrumentos de gestão, contudo é implementada por meio de planos setoriais plurianuais. Esses Planos objetivam estabelecer conhecimento e também avaliar as potencialidades do mar, buscam monitorar os recursos e os fenômenos oceanográficos e climáticos do território marinho brasileiro e devem visar “à gestão, ao uso sustentável desses recursos e à distribuição justa e equitativa dos benefícios derivados dessa utilização.”

Atualmente, está em vigor no País o IX PSRM, com vigência de 2016 a 2019; a nona versão do Plano tem uma abrangência geográfica que inclui a Zona Costeira (ZC), o Mar Territorial (MT), a Zona Econômica Exclusiva (ZEE), a Plataforma Continental (PC), e as áreas marítimas internacionais de interesse do Brasil. Para atuar nesse imenso território, o Plano, a partir das diretrizes da PNRM, estabeleceu seus objetivos para “promover o uso compartilhado do ambiente marinho com a adequada utilização dos meios existentes e da capacidade instalada, além da defesa dos interesses político-estratégicos do Brasil no mar, nos âmbitos nacional e internacional, com vistas a ampliar a presença brasileira em águas nacionais e internacionais e nas ilhas oceânicas” (CIRM, 2016).

Foram traçados quinze objetivos, os quais podemos dividir em três categorias. A maioria deles é focada em desenvolvimentos científico e tecnológico; ainda há objetivos de conservação e gestão ambiental e também de capacitação e informação.

I. Desenvolvimento Científico e tecnológico:

- a) Promover a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico, conservação e o uso sustentável dos recursos vivos e não vivos e os sistemas de observação dos oceanos, ampliando a CIRM 191/4 - 6 - presença brasileira em áreas marinhas sob jurisdição nacional e internacional, e nas Ilhas Oceânicas;
- b) promover estudos e pesquisas para conhecimento, avaliação e desenvolvimento do uso sustentável do potencial biotecnológico e energético dos recursos marinhos;
- c) promover estudos e pesquisas para conhecimento, avaliação e desenvolvimento do uso sustentável dos recursos minerais marinhos;
- d) pesquisar o potencial mineral da Plataforma Continental (PC) e dos fundos marinhos internacionais, visando, também, à aquisição do direito de exploração e exploração mineral na “Área”; inclusive no âmbito do

Plano de Trabalho aprovado junto à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISBA);

e) ampliar e consolidar sistemas de monitoramento dos oceanos, da zona costeira e da atmosfera adjacente, incluindo a instalação de observatórios meteoceanográficos, a fim de aprimorar o conhecimento científico e contribuir para reduzir vulnerabilidades e riscos decorrentes de eventos extremos;

f) estimular o intercâmbio de informações científicas e tecnológicas, pesquisadores e técnicos nos âmbitos nacional e internacional, referente aos recursos vivos e não vivos;

g) estimular o desenvolvimento de tecnologias e a produção nacional de materiais e equipamentos necessários às atividades de pesquisa, monitoramento e exploração no mar;

h) promover estudos e sugerir a atualização da legislação brasileira visando à sua aplicação em todos os aspectos concernentes aos recursos do mar, à gestão integrada das Zonas Costeiras e Oceânicas e aos interesses marítimos nacionais;

i) promover estudos e subsídios para implementação do “Uso Compartilhado do Ambiente Marinho”;

II. Conservação e Gestão Ambiental:

a) contribuir nos assuntos relacionados à criação e consolidação de Unidades de Conservação (UC) marinhas e costeiras em áreas sob jurisdição nacional;

b) estimular o planejamento e a gestão ambiental territorial da zona costeira, visando à redução de suas vulnerabilidades ambientais, sociais e econômicas;

III. Capacitação e informação:

a) Fomentar sistemas para disponibilização de dados meteoceanográficos produzidos no âmbito do PSRM, para acesso público;

b) divulgar as Ações deste Plano pelas diferentes mídias, aos órgãos governamentais e instituições de ensino e pesquisa e sociedade em geral;

c) estimular e fortalecer a consolidação de uma mentalidade marítima junto à sociedade brasileira.

Embora em meio aos objetivos do IX PSRM possa se identificar caminhos para se atingir as metas do ODS 14, o plano não dedica uma linha sequer à Agenda 2030 e, apesar de tratar de temas como unidades de conservação e “Uso Compartilhado do Ambiente Marinho”, não trata

da gestão com base em ecossistemas. A propósito, o PSRM traz em seu glossário a definição de sustentabilidade adotada pelo documento:

Característica ou condição do que é sustentável (vide conceito de desenvolvimento sustentável). Trata-se de conceito sistêmico que remete a tratamento equilibrado de aspectos econômicos, sociais e ambientais da interação entre o homem e o meio ambiente.

O PSRM, assim como a PNRM, está baseado na sustentabilidade fraca. A afirmação de que a sustentabilidade é um conceito sistêmico que remete a tratamento equilibrado dos três pilares é contraditório e deve avançar. O conceito de desenvolvimento sustentável apontado no mesmo documento reflete a velha igualdade entre os três pilares:

Desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade das futuras gerações de atenderem às suas próprias necessidades. O conceito de desenvolvimento sustentável está fundamentado em três dimensões, a saber, ambiental, econômica e social.

Um ponto importante diretamente relacionado a esse trabalho apontado no Plano é o objetivo de “promover estudos e sugerir a atualização da legislação brasileira visando à sua aplicação em todos os aspectos concernentes aos recursos do mar, à gestão integrada das Zonas Costeiras e Oceânicas e aos interesses marítimos nacionais”.

Oliveira (2015) chama a atenção especificamente para a necessidade de codificar normas que disciplinam a exploração e investigação dos recursos não vivos na Plataforma Continental brasileira. Segundo a autora, a imprecisão de conceitos e a falta de uniformização das competências para autorizar a investigação e a exploração dos recursos não vivos do mar gera uma insegurança jurídica que deve ser superada. Ressalta com propriedade que, uma vez que estão sendo fomentadas pesquisas em tecnologia marinha para a exploração mineral e biológica e há diversas outorgas de lavra na Plataforma brasileira, os estudos normativos-institucionais devem acompanhar os avanços científicos. Uma solução, afirma, poderia ser a codificação de normas destinadas a regular temas marinhos. Embora no estudo citado tenham sido abordados apenas recursos não vivos, em sua conclusão afirma-se que a análise a partir desses recursos é apenas para

fins didáticos e metodológicos, mas que o conhecimento deve ser aprofundado para avaliar a possibilidade de reunir em uma única norma o regramento de recursos vivos e não vivos, uma vez que estão materialmente conectados.

A necessidade do avanço na legislação marinha também é apontada por Lima e Figueiredo (2013).

Se é fato que 50% do território brasileiro corresponde ao Mar, também nos parece razoável a percepção de que tal território, independentemente do conjunto de normas legais e infralegais que regem suas partes e componentes, carece de um instrumento que regule e estabeleça as diretrizes, objetivos, instrumentos e metas para sua gestão integrada e com foco em resultados de melhoria da qualidade ambiental. Assim como temos uma Lei para a Mata Atlântica, assim como queremos uma lei para Amazônia brasileira e outra para o Cerrado, mesmo havendo um código florestal, parece-nos crucial debatermos a pertinência de um marco legal referencial para o rico, biodiverso, vasto e muito pouco conhecido território marinho, com vistas à sua proteção ambiental e seu uso sustentável.

A integração entre os espaços oceânicos por meio de instrumentos determinados em lei se mostra necessária, uma vez que a própria CIRM reconhece isso ao traçar esse objetivo no Plano.

Toda a legislação apontada até agora é aplicada aos espaços marinhos sob jurisdição nacional, porém a designação legal de instrumentos que devem ser articulados entre si para promover a integração de espaços territoriais não ultrapassa o mar territorial. Esses instrumentos são estabelecidos pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

4.3.3 O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

Tanto a PNMA quanto a PNRM datam do início dos anos 80. Essas políticas não foram integradas desde o início. Como vimos anteriormente, a PNRM, especialmente em sua primeira versão, tem um viés mais focado na ocupação dos espaços marinhos; já a PNMA preza que essa ocupação seja baseada no desenvolvimento sustentável,

contudo, tem uma abrangência que vai além da zona costeira e marinha, não sendo uma norma focada especificamente no desenvolvimento da região e, por esse e outros motivos, como a dificuldade de fiscalização no mar, por exemplo, a aplicação de seus instrumentos não tem o vigor necessário quando aplicados no território marinho.

Em 1988, por meio da Lei n. 7.661, foi instituído no Brasil o PNGC. Trata-se de uma importante ferramenta legal que veio cumprir o importante papel de integrar a PNRM e a PNMA, além de promover a integração da variável ambiental para as políticas setoriais dessa área considerada Patrimônio Nacional, a Zona Costeira⁴⁷. O PNGC visa especificamente “orientar a utilização racional dos recursos na zona costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural”⁴⁸. A primeira versão do PNGC foi aprovada na 25ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. Sua publicação se deu por meio da Resolução CIRM n. 001/90. Nessa versão, predominava “uma orientação marcadamente descentralizante no que tange à definição dos agentes executivos do Gerenciamento Costeiro - Gerco, na qual toda ação prática era repassada aos governos estaduais, ficando a União, praticamente, sem um horizonte de atuação próprio” (CIRM; GI-GERCO, 2005). Essa primeira versão foi importante para ajudar a estruturar o gerenciamento costeiro nos estados.

O artigo 4º da Lei n. 7.661⁴⁹ prevê a atualização periódica do plano, permitindo um aprimoramento para que seja adequado às novas demandas, sejam elas jurídicas ou políticas. Em 1997, em um contexto

⁴⁷ De acordo com o Decreto nº 5.300/04: “A zona costeira brasileira, considerada patrimônio nacional pela Constituição de 1988, corresponde ao espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre, com os seguintes limites:

I - faixa marítima: espaço que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial;

II - faixa terrestre: espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira.”

⁴⁸ Art. 2º da Lei n. 7.661/88.

⁴⁹ Art. 4º. O PNGC será elaborado e, quando necessário, atualizado por um Grupo de Coordenação, dirigido pela Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - SECIRM, cuja composição e forma de atuação serão definidas em Decreto do Poder Executivo.

pós Eco-92, o PNGC foi revisado. O novo Plano, conhecido como PNGC II, foi instituído pela resolução n. 005/97 da CIRM. Devido à influência dos documentos aprovados na Conferência do Rio, o PNGC II absorveu princípios e diretrizes previstos na Agenda 21 e na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. O Plano tem um importante papel de compatibilizar a PNMA e a PNRM e também com as demais políticas incidentes na sua área de abrangência e de atuação.

A implementação do PNGC “deve ser efetivada por todos os entes estatais, desde a União até o município, por meio dos órgãos e entidades integradas ao Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama” (art. 4º §2º). A articulação política em nível federal cabe ao Conama, como órgão consultivo e deliberativo do Sisnama, e à CIRM, por meio do Grupo Integrado para o Gerenciamento Costeiro – GI-GERCO, criado pelo PNGC II para apoiar o trabalho do Ministério do Meio Ambiente – MMA em suas funções de coordenador do PNGC. Esse Grupo é responsável por promover a articulação das ações federais incidentes na Zona Costeira, a partir da aprovação de Planos de Ação Federal (PAFs). De acordo com Figueiredo (2013), o GI-GERCO tem um caráter técnico-político, mas seus representantes, em geral, são técnicos sem expressão política na estrutura dos órgãos que representam, o que enfraquece a capacidade de articulação do Grupo e, por consequência, dificulta a incorporação efetiva da dimensão ambiental nas políticas setoriais voltadas à gestão integrada dos ambientes costeiros e marinhos.

A composição do Grupo reúne, além de representantes de ministérios e outros órgãos do Governo Federal, representantes das organizações da sociedade civil com cadeira no Conama, do Ministério Público, da academia, da Associação de Municípios e Meio Ambiente – Anama e da representação dos órgãos responsáveis pelo gerenciamento costeiro nos estados. Esses representantes, porém, são minoria e a tomada de decisão é conduzida a partir dos anseios do Governo Federal.

A lei que institui o PNGC elencou uma série de instrumentos que devem ser utilizados para que o Gerenciamento Integrado da zona costeira brasileira cumpra seus objetivos⁵⁰. O Principal desses

⁵⁰ De acordo com o Art. 6º do Decreto 5.300/04, os objetivos da gestão da zona costeira são:

I - a promoção do ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros, subsidiando e otimizando a aplicação dos instrumentos de controle e de gestão da zona costeira;

instrumentos é o Plano de Gerenciamento Costeiro (que pode ser nacional, estadual e municipal). O Decreto n. 5.300/04 atualizou os instrumentos previstos na Lei do PNGC ao regulamentá-la, elencando nove instrumentos que devem ser implementados de forma articulada e integrada.

O Decreto n. 5.300/04 (art. 5º), com foco na integração de políticas, estabeleceu que os princípios fundamentais da gestão costeira no Brasil sejam associados aos princípios da Política Nacional de Meio Ambiente, da Política Nacional para os Recursos do Mar e da Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH⁵¹. Isso denota o grau de

II - o estabelecimento do processo de gestão, de forma integrada, descentralizada e participativa, das atividades socioeconômicas na zona costeira, de modo a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população e a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural;

III - a incorporação da dimensão ambiental nas políticas setoriais voltadas à gestão integrada dos ambientes costeiros e marinhos, compatibilizando-as com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC;

IV - o controle sobre os agentes causadores de poluição ou degradação ambiental que ameacem a qualidade de vida na zona costeira;

V - a produção e difusão do conhecimento para o desenvolvimento e aprimoramento das ações de gestão da zona costeira.

⁵¹ De acordo com o Art. 5º do Decreto 5.300/04, os princípios fundamentais da gestão da zona costeira, são:

I - a observância dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na matéria;

II - a observância dos direitos de liberdade de navegação, na forma da legislação vigente;

III - a utilização sustentável dos recursos costeiros em observância aos critérios previstos em lei e neste Decreto;

IV - a integração da gestão dos ambientes terrestres e marinhos da zona costeira, com a construção e manutenção de mecanismos participativos e na compatibilidade das políticas públicas, em todas as esferas de atuação;

V - a consideração, na faixa marítima, da área de ocorrência de processos de transporte sedimentar e modificação topográfica do fundo marinho e daquela onde o efeito dos aportes terrestres sobre os ecossistemas marinhos é mais significativo;

VI - a não-fragmentação, na faixa terrestre, da unidade natural dos ecossistemas costeiros, de forma a permitir a regulamentação do uso de seus recursos, respeitando sua integridade;

VII - a consideração, na faixa terrestre, das áreas marcadas por atividade socioeconômico-cultural de características costeiras e sua área de influência imediata, em função dos efeitos dessas atividades sobre a conformação do território costeiro;

complexidade que demanda a gestão costeira. Ao agregar no texto além da integração entre a PNMA com a PNRM, o Decreto acerta em evidenciar que a gestão das bacias hidrográficas é essencial para a manutenção da qualidade ambiental da zona costeira⁵². A utilização de uma série de instrumentos de gestão que vão além dos expressos nas normas vigentes dedicadas ao tema e não necessariamente devem ser aplicados pelas estruturas estabelecidas no contexto do gerenciamento costeiro se mostra fundamental. Tratam-se de instrumentos de planejamento territorial, conservação da biodiversidade e de comando e controle, entre outros, que têm influência na região costeira, mas não estão diretamente ligados aos programas de gerenciamento costeiro da União, Estados e municípios. Figueiredo (2013) propõe uma divisão dos instrumentos aplicados à gestão da zona costeira brasileira em Instrumentos Indiretos de Gestão Costeira e Instrumentos Diretos de Gestão Costeira.

Os instrumentos indiretos são todos os instrumentos de gestão ambiental aplicados no âmbito da zona costeira, não elencados no PNGC II e no Decreto 5.300/04. Entre esses instrumentos, estão os seguintes:

► Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP: É um instrumento que define princípios, diretrizes e objetivos que levarão o país a reduzir a taxa de perda de biodiversidade, por meio da consolidação de um sistema abrangente de áreas protegidas,

VIII - a consideração dos limites municipais, dada a operacionalidade das articulações necessárias ao processo de gestão;

IX - a preservação, conservação e controle de áreas que sejam representativas dos ecossistemas da zona costeira, com recuperação e reabilitação das áreas degradadas ou descaracterizadas;

X - a aplicação do princípio da precaução tal como definido na Agenda 21, adotando-se medidas eficazes para impedir ou minimizar a degradação do meio ambiente, sempre que houver perigo de dano grave ou irreversível, mesmo na falta de dados científicos completos e atualizados;

XI - o comprometimento e a cooperação entre as esferas de governo, e dessas com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais.

⁵² Importante lembrar o desastre de Mariana-MG provocado pela Mineradora Samarco a partir do rompimento de uma barragem de rejeitos de mineração que formaram uma onda de lama, a qual afetou diretamente 663 quilômetros do Rio Doce e seus afluentes, chegando ao oceano no município de Linhares, no Espírito Santo.

ecologicamente representativo e efetivamente manejado, integrado a paisagens terrestres e marinhas mais amplas, até 2015 (BRASIL, 2006).

► Planos de Recursos Hídricos: São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, estabelecidos pela Lei n. 9.433/97.

► Planos de Resíduos Sólidos: Instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei n. 12.305/10.

► Plano Nacional sobre Mudança do Clima: Instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, instituída pela Lei n. 12.187/09.

► Planos Municipais de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica: Instrumento, aplicado no município para a Conservação e Recuperação da Mata Atlântica previsto na Lei n. 11.428/06.

► Planos de Saneamento Básico: São previstos na Lei n. 11.445/07 que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

► Planos Diretores Municipais: Instrumento da Política Urbana previsto na Lei n. 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade.

Além desses, podemos incluir os Planos de emergência e os Planos de contingência, ambos instrumentos da Lei n. 9.966/00, que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional; os planos de desenvolvimento da aquicultura e o sistema de informações sobre a atividade pesqueira, instituídos no contexto da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, instituída pela Lei n. 11.959, de 29 de junho de 2009, e os Planos de Desenvolvimento Sustentável de Populações ou Comunidades Tradicionais previstos no âmbito do Programa Nacional de Repartição de Benefícios – PNRB, instituído pela Lei n. 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade.

Os instrumentos diretos de gestão costeira pautam a ação governamental a partir de competência estabelecida pelo Decreto n. 5.300/04 e pelo PNGC II aos poderes e órgãos da estrutura criada para a gestão costeira, com objetivo de atingir a finalidade da Lei 7.661/88 e os objetivos do PNGC II. Assim, aplicam-se para a gestão da zona costeira os seguintes instrumentos, de forma articulada e integrada⁵³:

⁵³ O art. 7º do Decreto 5.300/04, estabelece quais são os instrumentos de gestão costeira e apresenta a função de cada um:

- I - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC;
- II - Plano de Ação Federal da Zona Costeira – PAF;
- III - Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - PEGC;
- IV - Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro - PMGC;
- V - Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro - Sigerco;
- VI - Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira - SMA;
- VII - Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira - RQA-ZC;
- VIII – Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro – ZEEC.

Aplicam-se para a gestão da zona costeira os seguintes instrumentos, de forma articulada e integrada:

I - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC: conjunto de diretrizes gerais aplicáveis nas diferentes esferas de governo e escalas de atuação, orientando a implementação de políticas, planos e programas voltados ao desenvolvimento sustentável da zona costeira;

II - Plano de Ação Federal da Zona Costeira - PAF: planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira, buscando responsabilidades compartilhadas de atuação;

III - Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - PEGC: implementa a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC;

IV - Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro - PMGC: implementa a Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC e o PEGC, devendo observar, ainda, os demais planos de uso e ocupação territorial ou outros instrumentos de planejamento municipal;

V - Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro - SIGERCO: componente do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente - SINIMA, que integra informações georreferenciadas sobre a zona costeira;

VI - Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira - SMA: estrutura operacional de coleta contínua de dados e informações, para o acompanhamento da dinâmica de uso e ocupação da zona costeira e avaliação das metas de qualidade socioambiental;

VII - Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira - RQA-ZC: consolida, periodicamente, os resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e avalia a eficiência e eficácia das ações da gestão;

VIII - Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - ZEEC: orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão;

Esses instrumentos ainda são complementados pelos Planos de Intervenção da Orla Marítima instituídos pelo Decreto n. 5.300/04, fruto do Projeto Orla, os quais devem ser elaborados com base no reconhecimento das características naturais, nos tipos de uso e ocupação existentes e projetados.

Deve-se observar que, como o PNGC é parte integrante da PNMA, é importante que os instrumentos para a gestão costeira sejam aplicados de forma articulada e integrada entre si, mas também com os instrumentos da PNMA.

A implementação desses instrumentos de forma sincrônica, articulada e integrada entre si e associada aos instrumentos indiretos de gestão costeira, em todos os níveis de governo, é condição basilar para que a gestão costeira seja efetiva (FIGUEIREDO, 2013). Contudo, mesmo em nível federal, a implementação dos instrumentos anda a passos lentos. Nos quase 30 anos do PNGC, foram realizados dois Macrodiagnósticos e três PAFs; instrumentos como o Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro – Sigerco e o Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira - SMA-ZC não existem de fato; há apenas um Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira - RQA-ZC, lançado em 2013; e não há Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro – ZEEC em nível nacional.

É importante registrar que a gestão costeira integrada deve ser priorizada pelos governos e que as estruturas de gestão costeira sejam fortalecidas em todos os entes estatais responsáveis pelo tema. Afinal, a região é fundamental para a qualidade de vida da população brasileira, em todos os aspectos.

Pelo que se observa, em nível de gestão costeira, o Brasil tem normas e instrumentos suficientes para a implementação do ODS 14 na região. Contudo, pelo menos em nível de instrumentos diretos, a efetividade é baixa. Não se percebe nesse conjunto de instrumentos para a gestão da zona costeira uma ferramenta destinada a questões econômicas, sejam incentivos financeiros ou fiscais, sejam questões ligadas a “proibir certas formas de subsídios à pesca, que contribuem para a sobrecapacidade e a sobrepesca, e eliminar os subsídios que contribuam para a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada, e abster-se de introduzir novos subsídios”, como prescreve a meta 14.6 do ODS 14. Sendo assim, é importante saber como esse tema é tratado no Brasil.

4.3.4 A Política de Pesca Sustentável e os subsídios à pesca no contexto brasileiro

Seguindo a tendência de industrialização do País nos anos 60, a exploração dos recursos pesqueiros no Brasil teve um impulso significativo devido à elaboração de um conjunto de medidas em nível jurídico, econômico e fiscal, que facilitaram o crescimento da indústria pesqueira. O fato de se considerar os recursos pesqueiros prioritariamente sob o ponto de vista econômico teve consequências negativas que podem ser notadas até hoje. A falta de um manejo da atividade pesqueira compatível com os limites de produtividade dos oceanos e de um correto ordenamento das pescarias afetou os estoques de tal forma que hoje se observa uma grave crise no setor. Dias Neto e Marrul Filho (2003) apontam que essa industrialização da pesca, que se estendeu até o início dos anos 80, estava atrelada ao modelo econômico que visava à exportação, era concentrador de capital, superdimensionado, tecnologicamente intensivo e ecologicamente predador. A base da política pesqueira na época era pautada por uma visão que desconsiderava aspectos ambientais em favor do desenvolvimento econômico e era impulsionada por subsídios ao setor.

O código de pesca, instituído na época da ditadura militar pelo Decreto-Lei n. 221 de 1967, trouxe um incentivo fundamental para o crescimento do esforço de pesca no País. O marco legal da pesca no final do século XX concedeu, entre outros incentivos, isenção de impostos de importação, de imposto sobre produtos industrializados, taxas aduaneiras, entre outras taxas federais para a importação de equipamentos, máquinas, aparelhos, petrechos de pesca, entre outras ferramentas para o desenvolvimento da indústria. Também se estabeleceu a isenção de imposto de renda, por um período determinado, para pessoa jurídica. Além disso, o código estabeleceu que as operações de captura e transformação de pescado são consideradas atividades agropecuárias para fins de crédito rural e incumbiu o poder público de providenciar a criação de cooperativas de pesca e de postos e entrepostos de pesca nas principais cidades litorâneas.

Na virada do século, a partir da segunda metade dos anos 90, já sob o regime democrático e sob a égide da Constituição Federal de 1988, o impulso à pesca foi renovado, especialmente a partir da criação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP), em 2003. O órgão, ligado à Presidência da República, ficou responsável por fomentar e desenvolver políticas voltadas ao setor pesqueiro entre as quais, fundamentalmente, os principais programas de subsídio ao setor,

como o Programa de subvenção econômica ao preço do óleo diesel, a reforma e construção de embarcações e incentivos creditícios e assistência técnica para a cadeia produtiva em geral. Esses programas foram continuados pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), criado a partir da SEAP, em 2009, e extinto no final de 2015.

Em outubro de 2012, o MPA lançou o 1º Plano Safra da Pesca e Aquicultura. O Plano, elaborado para o biênio 2013/14, objetivava principalmente dobrar a produção pesqueira e aquícola até o final de 2014 e, para isso, previu a implementação de um conjunto de ações focadas em disponibilizar linhas de crédito num valor total de 4,1 bilhões de reais, que deveriam atender cerca de 300 mil produtores. Essa meta não foi alcançada, mas foram concedidos cerca de 1,4 bilhão de reais e assinados cerca de 40.000 contratos. Aproximadamente 50% dos recursos foram destinados à pesca extrativa e à aquicultura e o restante foi aplicado no investimento do setor e na comercialização da produção (BRASIL, 2012).

O Plano Safra foi reeditado para o biênio 2015/2016 e tem como pilares o crédito, a assistência técnica e a comercialização, considerados pelo governo como os principais mecanismos estruturantes para promover a expansão da aquicultura, a modernização da pesca, o fortalecimento da indústria e a melhoria da qualidade de vida dos profissionais dessas atividades (BRASIL, 2015). A ideia é disponibilizar 2 bilhões de reais em linhas de crédito para atendimento de 40.000 pequenos, médios e grandes produtores nas áreas de pesca e aquicultura e ampliar (ou modernizar) a frota pesqueira em 4.000 embarcações.

O MPA também investiu recursos públicos para o desenvolvimento científico da pesca, a fim de subsidiar a gestão pesqueira com base na ciência, mas esse não foi um investimento prioritário do Ministério durante sua existência, pois a política pesqueira continuou sendo falha e realizada a partir de decisões políticas influenciadas especialmente pelo setor industrial e com pouca participação da sociedade. O critério do desenvolvimento econômico, mesmo nesse período, foi predominante em relação às questões ambientais relacionadas à atividade.

Para se avaliar os subsídios em relação ao capital natural, fizemos o exercício de classificar alguns dos principais incentivos ao setor pesqueiro no Brasil, de acordo com a classificação proposta por Sumaila et al. (2009).

A. Subsídios benéficos – A respeito dessa classe de subsídios, deve-se destacar os últimos atos praticados ainda pelo extinto Ministério da

Pesca e Aquicultura (MPA). Em setembro de 2015, o Ministério lançou uma chamada pública para a seleção de propostas com o objetivo de realizar o diagnóstico e evolução da dinâmica pesqueira marinha e estuarina das regiões norte e nordeste. A iniciativa é parte integrante das diretrizes do sistema nacional de informação da pesca e aquicultura (Sinpesq). O valor do edital foi de R\$ 15.500.000,00 (quinze milhões e quinhentos mil reais) e as informações das pesquisas fomentadas irão gerar informações técnicas de qualidade, a fim de subsidiar o desenvolvimento sustentável da atividade, bem como a manutenção dos estoques pesqueiros. Em outubro de 2015, foi lançada, por meio do CNPq, uma chamada pública com recursos do MPA no montante de R\$ 11.700.000,00 (onze milhões e setecentos mil reais), com objetivo de selecionar propostas para apoio financeiro a projetos que visem contribuir significativamente para o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação da pesca marinha no Brasil. Os dados a serem gerados por essas pesquisas serão importantes para garantir a sustentabilidade da atividade pesqueira no longo prazo, assim como a conservação dos ecossistemas e da biota marinha. No final da existência do MPA parecia que se estaria começando um novo momento, em que se buscava um aperfeiçoamento da estrutura e da gestão pesqueira no Brasil, onde os aspectos ambientais começam a ser mais observados nas políticas públicas⁵⁴. Nesse contexto, observa-se também a implementação, pelo MPA, dos CPGs (Comitês Permanentes de Gestão), lançados em setembro de 2015 pelos ministros da Pesca e Aquicultura (MPA), da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e a do Meio Ambiente (MMA). Os CPGs fazem parte de um contexto de aperfeiçoamento da estrutura e da gestão pesqueira e envolvem, além de setores do Governo Federal, representantes dos setores pesqueiros (artesanal e industrial), academia e Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Os CPGs são um ótimo caminho para se estabelecer de fato uma gestão pesqueira de base científica que leve em conta a abordagem ecossistêmica e critérios como o rendimento máximo sustentável, por exemplo.

B. Subsídios que incrementam a capacidade do setor - Em 2004, o governo brasileiro desenvolveu uma estratégia para ampliar o esforço de pesca no País por meio de financiamentos para a aquisição, construção,

⁵⁴ Embora velhas práticas de corrupção e venda de licenças ainda eram frequentes, conforme ficou claro em uma operação da Polícia Federal chamada “Operação enredados”.

conservação, modernização, adaptação e equipagem de embarcações pesqueiras. Esses investimentos aconteceram por meio do Programa Nacional de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional (Profrota). O Programa nasceu também com a finalidade de ampliar a frota pesqueira oceânica brasileira para “ocupar” a Zona Econômica Exclusiva e as águas internacionais com embarcações nacionais. Entre as metas para 2015/16, está a adequação da frota pesqueira com a aquisição, substituição, importação, construção e/ou modernização de 4.000 embarcações de pesca.

Outro programa de subsídios que trata de incrementar a capacidade do setor é o Programa de Revitalização da Frota Pesqueira Artesanal – Programa Revitaliza. Implantado pelo MPA em 2010, o programa tem o objetivo de potencializar a concessão de crédito para a construção, reforma e modernização, substituição e aquisição de embarcações de pequeno porte da pesca artesanal.

O governo brasileiro também investiu em Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs). Essa política teve início em 2004 e até hoje foram estabelecidos cinco terminais em esquema pré-operacional; outros quatro já estão em construção e mais sete foram projetados pelo MPA. Esses terminais são estruturas destinadas ao aprimoramento da cadeia produtiva, que vão desde a recepção do pescado até a sua distribuição para o mercado (BRASIL, 2015b).

Outro grande programa de subsídios é o Programa de Subvenção Econômica ao Preço do Óleo Diesel. Os proprietários, armadores ou arrendatários, pessoas físicas ou jurídicas, de embarcações de pesca nacionais e as pessoas jurídicas brasileiras arrendatárias de barcos de pesca estrangeiros são beneficiários do Programa. Desde 1997, por meio da Lei n. 9.445, o governo brasileiro está autorizado a promover a subvenção econômica ao preço do óleo diesel. De acordo com o MPA, o programa tem o objetivo de promover a equalização do preço do óleo diesel para a frota nacional ao preço efetivamente praticado na venda às embarcações estrangeiras. A subvenção, regulamentada pelo Decreto n. 7.077 de 2010, consiste de:

- a) Isenção integral do ICMS proporcionada pelos Estados da Federação (mediante adesão ao Protocolo ICMS n. 8/96 e Convênio n. 58/96) no momento da aquisição do óleo diesel nos revendedores de combustível, habilitados mediante Portaria MPA;

b) Pagamento de auxílio pecuniário de até 25% proporcionado pelo Governo Federal (mediante adesão ao Protocolo ICMS n. 8/96 e Convênio n. 58/96) da diferença no preço pago pelo óleo diesel para equalizar aos níveis internacionais depois de análise de requerimento e adimplência do beneficiário (BRASIL, 2015c).

O MPA, até 2015, foi o responsável pela coordenação do Programa e pelos pagamentos da subvenção econômica ao preço do óleo diesel, função que atualmente é exercida pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa.

Segundo informação do site do MPA, a partir da isenção do ICMS pelos estados, o desconto na bomba de combustível varia entre 12% a 17% e o Governo Federal disponibiliza um auxílio-pecuniário que chega até 25% da diferença do preço do óleo diesel nacional frente ao internacional. Até 2015, o programa habilitou 39 entidades e 2.426 embarcações. Entre elas, 1.480 são da pesca artesanal (menores de 20 AB) e 886 do setor industrial (maiores de 20 AB). Dos 17 estados costeiros, 15 – localizados nas regiões Nordeste, Norte, Sudeste e Sul – fazem parte do programa.

Esse tipo de investimento governamental é bastante criticado em nível internacional por proporcionar um impulso significativo ao esforço de pesca e está na mira da Agenda 2030. São esses tipos de subsídios que se refere a meta 14.6 quando demanda a proibição de subsídios que contribuem para a sobrecapacidade e a sobrepesca.

C. Subsídios Ambíguos - Nessa classificação de subsídios está, por exemplo, o seguro-defeso. O início desse tipo de incentivo começou em 1991 e permanece até hoje. Trata-se de uma forma de seguro-desemprego destinada aos pescadores profissionais que são obrigados a parar suas atividades nos períodos de defeso de espécies controladas. O tema é tratado pela Lei n. 10.779/2003, que foi regulamentada pelo Decreto n. 8.424/2015. Em 2015, a Lei n. 13.134 alterou algumas determinações da lei de 2003 e estabeleceu que são beneficiários do seguro-defeso o pescador artesanal que (art.1º) exerça sua atividade profissional ininterruptamente, de forma artesanal e individualmente ou em regime de economia familiar. O valor do benefício é equivalente a um salário-mínimo mensal e é recebido durante o período de defeso de atividade pesqueira.

Somente em 2015 foram investidos R\$3,4 bilhões, beneficiando cerca de um milhão de pescadores. Esses números elevados levaram o Ministério da Agricultura (Mapa) e o Ministério do Meio ambiente (MMA) a suspender os períodos de defeso e, por consequência, o benefício. A suspensão se deu por meio da portaria interministerial n. 192, de outubro de 2015 (RIBEIRO, 2015). De acordo com o artigo 2º da portaria, durante o período de suspensão o Mapa realizará o recadastramento dos pescadores artesanais. A norma também incumbiu os Comitês Permanentes de Gestão e Uso Sustentável de Recursos Pesqueiros de fazerem a revisão dos períodos de defeso.

Além de disponibilizar linhas de crédito para o pequeno, médio e grande produtor e apoiar a comercialização do pescado, no âmbito do Plano Safra 2015/2016, ainda estão previstas ações de assistência técnica e extensão por meio do programa de assistência técnica e extensão pesqueira e aquícola (Atepa). Trata-se de uma estratégia que busca multiplicar e facilitar o processo de organização da produção, disseminar o cooperativismo, implementar boas práticas de produção e de novas tecnologias, a fim de aumentar a produtividade da cadeia produtiva (BRASIL, 2015).

A política de subsídios para a pesca no Brasil era definida e executada pelo MPA e atualmente é pelo Mapa. No caso do óleo diesel, a Lei n. 10.683/03 alterada pela MP n.726 de 2016, em seu art. 27 I, letra z, é bem clara ao dispor sobre a competência do Mapa para operacionalizar a concessão da subvenção econômica ao preço do óleo diesel, instituída pela Lei no 9.445, de 14 de março de 1997. Já o art. 27 § 6º, I, determina que cabe ao MMA e ao Mapa, em conjunto e sob a coordenação do primeiro, fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, com base nos melhores dados científicos e existentes, na forma de regulamento.

Em 2009 foi editado o Decreto n. 6.981, ainda vigente, que regulamenta o art. 27§ 6º, I da Lei n. 10.683 e dispõe sobre a atuação conjunta do MPA, hoje Mapa, e do MMA nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros, e em seu art. 3º trata do sistema de gestão compartilhada do uso sustentável dos recursos pesqueiros que tem o objetivo de subsidiar a elaboração e implementação das normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros.

Conforme o art. 5º desse Decreto, “as normas, critérios, padrões e medidas para a gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros serão estabelecidas em ato conjunto dos Ministros de Estado da Pesca e Agricultura e do Meio Ambiente, com base nos subsídios gerados pelo

sistema de gestão compartilhada”. Nesse caso, é importante destacar o conceito de uso sustentável dos recursos pesqueiros, previsto no art. 2º I do Decreto: “aquele que permite à geração atual suprir as suas necessidades pela pesca, sem comprometer a capacidade das gerações futuras em satisfazer as suas próprias, baseado em critérios sociais, ambientais, tecnológicos e econômicos”. O Decreto ainda estabelece que as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento, em conformidade com as peculiaridades de cada unidade de gestão, deverão dispor sobre o esforço de pesca sustentável.

Deve-se também registrar que a Lei n. 11.959/09, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca e regula as atividades pesqueiras, define o ordenamento pesqueiro como “o conjunto de normas e ações que permitem administrar a atividade pesqueira, com base no conhecimento atualizado dos seus componentes biológico-pesqueiros, ecossistêmico, econômicos e sociais” (art. 2º XII).

A Lei n. 11.959/09 também define que o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira dar-se-á mediante:

- I – a gestão do acesso e uso dos recursos pesqueiros;**
- II – a determinação de áreas especialmente protegidas;
- III – a participação social;
- IV – a capacitação da mão de obra do setor pesqueiro;
- V – a educação ambiental;
- VI – a construção e a modernização da infraestrutura portuária de terminais portuários, bem como a melhoria dos serviços portuários;
- VII – a pesquisa dos recursos, técnicas e métodos pertinentes à atividade pesqueira;
- VIII – o sistema de informações sobre a atividade pesqueira;
- IX – o controle e a fiscalização da atividade pesqueira;
- X – o crédito para fomento ao setor pesqueiro. (art. 7º) (grifo nosso).**

Embora a questão da subvenção esteja ligada diretamente ao critério econômico, o que por si só já faz parte do conceito de ordenamento, sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável não há como se afastar a gestão compartilhada do uso sustentável dos recursos

pesqueiros. Ainda que em casos como o do óleo diesel, por exemplo, a Lei diga que compete ao Mapa operacionalizar a concessão da subvenção econômica, as regras para sua operacionalização devem ser elaboradas de acordo com as normas do Decreto n. 6.981/2009, ou seja, por meio da gestão compartilhada entre o Mapa e o MMA. Dessa forma, o estabelecimento de critérios tem mais possibilidades de proporcionar a redução e a proibição de subsídios que provoquem o aumento do esforço de pesca e contribuam para a sobrecapacidade e a sobrepesca e para a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada.

5 UMA POLÍTICA NACIONAL PARA A CONSERVAÇÃO E USO SUSTENTÁVEL DO BIOMA MARINHO BRASILEIRO

De acordo com o relatório “O Brasil e o Mar no Século XXI” (CEMBRA, 2012), o Brasil está expandindo cada vez mais suas atividades econômicas no meio marinho e ainda tem potencial de expansão em muitas áreas, como a exploração de petróleo, geração de energia, mineração, pesca e maricultura, transporte e turismo marinho.

O incremento das atividades no meio ambiente marinho do Brasil e suas possíveis consequências, não só para o mar, mas também para a área continental da Zona Costeira, abriram os olhos da sociedade para a necessidade de se evitar danos ao meio ambiente marinho. A sociedade civil buscou se organizar. Nos últimos dez anos, grandes organizações da sociedade civil começaram a olhar para o mar. Em 2006, a Fundação SOS Mata Atlântica, por exemplo, inaugurou seu programa marinho, chamado Programa Costa Atlântica. Em 2007, o Greenpeace realizou uma pesquisa com mais de 40 especialistas do governo, ONGs e da academia. “Todos foram unânimes em dizer que nossas águas estão se afogando em problemas por conta da gestão desordenada, da insuficiência de áreas protegidas capazes de repor nossos estoques pesqueiros e da vulnerabilidade dos oceanos às mudanças climáticas” (GREENPEACE, 2009). A partir dessa pesquisa, a Organização iniciou sua campanha para a conservação do mar no Brasil. Outras organizações, como Conservação Internacional - CI e WWF, também têm programas marinhos; há dois anos, a Oceana se instalou no Brasil com foco exclusivamente em temas marinhos. Outras ONGs que já vinham trabalhando no mar brasileiro continuaram seus trabalhos e outras tantas nasceram.

Na cúpula dos povos, em 2012, durante a Rio + 20, foi lançada a Ouvidoria do Mar, um coletivo autônomo e autogestionado, criado a partir da convergência de atores sociais, científicos e políticos que atuam em prol da conservação e gestão dos ecossistemas costeiros e marinhos. Também nesse mesmo momento foi criado o Painel Brasileiro de Surf e Sustentabilidade, reunião de surfistas e organizações para defender a conservação do meio onde o esporte é praticado e também debater temas ligados à produção, consumo e gestão de resíduos relacionados ao surf. Em 2014, foi criado o Painel Brasileiro de Biodiversidade – Painel Bio, uma Plataforma colaborativa com a missão de apoiar a conservação e o uso sustentável da biodiversidade brasileira, promover sinergias entre instituições e disponibilizar informações para a capacitação da sociedade, além de subsidiar tomadas de decisão para o

Brasil alcançar as Metas de Aichi; e, em 2015, o PAINEL Brasileiro para o Futuro dos Oceanos – PAINELMar, uma plataforma colaborativa multi-setorial de indivíduos e organizações que atua na interface do conhecimento e tomadas de decisão, visando à qualificação de políticas para o uso sustentável e saúde dos oceanos. Ambos os painéis são secretariados pela União Internacional para a Conservação da Natureza – UICN.

A Ouvidoria do Mar (2016) mapeou, por meio de um autodiagnóstico, 45 organizações e redes com atuação no meio marinho, que foram divididas nas seguintes categorias: Organizações da sociedade Civil (32%), Pesquisa – Universidade (25%), Não formalizada (37%), Empresas Privadas (2,5%) e Entidades de Classe (2,5%)⁵⁵. Todo esse movimento da sociedade tem influência no desenvolvimento de normas e políticas para a conservação marinha no Brasil. Um bom exemplo disso foi a iniciativa da Fundação SOS Mata Atlântica, que propôs à Frente Parlamentar Ambientalista da Câmara dos Deputados, por meio do GT Mar, debater a necessidade do aprimoramento da legislação brasileira para a conservação do mar. Essa iniciativa teve como impulso os resultados da Rio + 20 e, logo no início de 2013, com grande presença de organizações da sociedade civil, universidades e governo, foi organizado o seminário ‘25 anos da Constituição Federal e a proteção dos ecossistemas costeiros e marinhos’. O evento apresentou resultados de estudos sobre os 25 anos do PNGC, boas práticas internacionais para a gestão e conservação dos recursos vivos e marinhos e também as ameaças aos ecossistemas costeiros e marinhos e a legislação nacional existente (FIGUEREDO, 2013; LIMA; FIGUEREDO, 2013; JURAS, 2012). Os debates após as apresentações concluíram que existem lacunas na legislação brasileira aplicável à zona costeira e marinha e que seria importante trabalhar em um projeto de lei para o mar. Nesse PL, seriam absorvidos os compromissos assumidos pelo governo brasileiro na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), consideradas as várias esferas governamentais nos diversos níveis (municipal, estadual e federal) e integradas as iniciativas já existentes. A ideia era que a futura lei viesse orientar e integrar as políticas públicas de proteção, uso e conservação dos mares em sintonia com o

⁵⁵ Esse número pode não refletir a realidade, contudo o mapeamento da Ouvidoria do Mar reúne grande parte dos atores mais envolvidos com o tema nesse momento.

desenvolvimento sustentável da região costeira e marinha do Brasil (FIGUEIREDO; GONÇALVES, 2015).

Como se observou no decorrer desse capítulo, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro buscou integrar a PNRM com a PNMA; ambas as políticas são aplicadas em todo o território marinho brasileiro. No entanto, essa integração entre a PNRM e a PNMA, abordada pelo PNGC, é restrita às 12 milhas náuticas, não afetando os outros espaços marinhos além do mar territorial. Essas áreas são geridas por uma legislação esparsa e desconectada, de difícil aplicação e também de difícil compreensão pela sociedade. Percebem-se muitos conflitos de uso entre setores da economia por espaços marinhos, havendo sobreposição entre atividades, como a produção e exploração de petróleo e a pesca, por exemplo. Além disso, há uma série de normas que tratam da conservação da zona costeira e marinha que deixam a desejar quanto à sua implementação, como a própria Lei do PNGC.

A partir do seminário realizado na Câmara dos Deputados, a Fundação SOS Mata Atlântica realizou entrevistas, reuniões técnicas e compilações de dados científicos. Esses trabalhos envolveram atores de diversos setores, incluindo governo, academia, sociedade civil e setor produtivo. A partir daí, foi elaborado o Projeto de Lei (PL) n. 6.969/13, que institui a *Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar)*, apresentado na Câmara dos Deputados no final de 2013 (FIGUEIREDO; GONÇALVES, 2015). Embora de iniciativa da sociedade civil, o autor do PL é o Deputado José Sarney Filho, hoje Ministro do Meio Ambiente. O Projeto ainda está em tramitação e aberto para aprimoramento e debates pela sociedade brasileira. Embora tenha sido rejeitado pela Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados, o PL está hoje na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, já tem relator designado e segue sua tramitação. Dessa forma, há uma boa oportunidade para que o projeto seja estudado à luz do ODS 14, para que possa, quem sabe, contemplar o maior número de metas possíveis.

O PL n. 6.969/2013 tem uma ampla área de abrangência que envolve desde a Zona Costeira até a ZEE e ainda avança, ao tratar de áreas que vão além da jurisdição nacional. Uma das inovações importantes do PL é a definição do “Bioma marinho”⁵⁶. O PNCMar traz

⁵⁶ Bioma Marinho Brasileiro (art. 2º) foi definido como o conjunto de ecossistemas marinhos presentes nas zonas costeiras, na plataforma continental, ilhas, talude e mar profundo, consistindo nas seguintes áreas:

também objetivos claros que dispõe sobre temas já contemplados em compromissos assumidos pelo Brasil e em outras normas e políticas domésticas que, apesar de tratarem do tema marinho, tinham um foco mais na área continental.⁵⁷

O PL avança em relação aos princípios⁵⁸ pois, além de contemplar princípios clássicos e fundamentais do direito ambiental,

I – área marinha nos limites do mar territorial e de sua zona econômica exclusiva; II – áreas submersas durante as maiores marés altas de sizígia; III – os estuários, as lagoas costeiras, os rios e canais onde ocorra a influência das maiores marés altas de sizígia, os manguezais (incluindo os apicuns ou salgados), as marismas, os costões rochosos, as marismas, os costões rochosos, as dunas, as restingas e as praias; IV – as áreas da plataforma continental adjacente ao litoral brasileiro, mesmo que não compreendida na zona econômica exclusiva; V – o assoalho e o subsolo dentro destas áreas.

⁵⁷ Art. 4º. São objetivos da PNCMar: I – promover o uso equitativo, eficiente, compartilhado e sustentável dos recursos e ecossistemas marinhos; II – garantir a conservação da biodiversidade marinha e de espaços territoriais marinhos especialmente protegidos para o desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento científico e tecnológico e a manutenção e melhoria da qualidade e integridade do ambiente marinho brasileiro; III – monitorar, prevenir, mitigar e, excepcionalmente, compensar os impactos socioambientais negativos promovidos pelas atividades antrópicas realizadas no Bioma Marinho Brasileiro; IV – integrar as políticas públicas setoriais sob responsabilidade das diferentes esferas de governo, de forma a garantir os demais objetivos da PNCMar.

⁵⁸ Art. 5º Constituem princípios da PNCMar os estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente e os seguintes:

I – poluidor-pagador e usuário-pagador;

II – protetor-recebedor e provedor-recebedor;

III – precaução;

IV – prevenção;

V – participação, transparência e controle social;

VI – gestão e responsabilidade compartilhadas entre poder público e sociedade;

VII – manejo ecossistêmico integrado;

VIII – proteção dos ecossistemas marinhos e valores culturais associados como bens de interesse público;

IX – regulação e incentivo às atividades que promovam o uso eficiente e sustentável dos ambientes e recursos marinhos e que contribuam para o cumprimento de metas mensuráveis de qualidade ambiental dos ecossistemas marinhos e de uso sustentável de seus recursos, em especial o incentivo aos usos não extrativos dos recursos marinhos, como o ecoturismo;

como o do poluidor-pagador, do usuário-pagador, princípio prevenção, participação e informação, ao definir o princípio da precaução o texto estabeleceu que cabe ao proponente da ação ou atividade o ônus de provar sua viabilidade quando houver incerteza de impactos ambientais potencialmente graves ou irreversíveis (art.3º X).

Esse dispositivo é fundamental para que seja evitado o dano aos ecossistemas marinhos, pois traz a clareza necessária à aplicação do princípio, o que mostra uma adaptação do PL à realidade jurídica estabelecida no Brasil a partir da Constituição Federal, que impõe o dever de proteção ambiental à coletividade e ao poder público, a fim de garantir às presentes e futuras gerações o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para Bahia (2012), quando a Constituição impõe ao poder público o dever de não degradar e de impedir a degradação do ambiente exigindo enfrentamento das situações de risco ambiental, a Norma está estabelecendo uma forma de materializar os princípios da prevenção e da precaução e de concretização da equidade intergeracional. Nesse contexto, a autora afirma que:

Para tanto, é indispensável a criação de políticas públicas voltadas ao controle das atividades de risco, a adaptação dos processos decisórios para os contextos de incerteza (com a valorização do senso comum, dos conhecimentos tradicionais e da participação popular) e a adequação dos diversos institutos jurídicos a esta nova realidade (BAHIA, 2012).

Além disso, o texto demonstra inovação ao materializar o princípio do manejo ecossistêmico integrado baseado na abordagem

-
- X – respeito ao direito da população, em especial das comunidades extrativistas e de pescadores artesanais locais, de acesso aos recursos e ecossistemas marinhos e aos benefícios decorrentes de seu uso e conservação;
 - XI – acesso livre de qualquer indivíduo, grupos de cidadãos ou instituição legalmente formalizada às informações referentes à gestão e ao monitoramento dos recursos e ecossistemas do Bioma Marinho, com disponibilização de dados na rede mundial de computadores;
 - XII – promoção e difusão da pesquisa científica relacionada à conservação, recuperação e uso sustentável dos recursos e ecossistemas marinhos;
 - XIII – incentivo ao conhecimento e promoção da conscientização da população sobre a importância da conservação, recuperação e manejo dos recursos marinhos

ecossistêmica e ainda inclui o princípio do protetor-recebedor e provedor-recebedor.

Entre os instrumentos previstos no texto do PL, há alguns já previstos em outras políticas que são adaptados aos temas marinhos e há também instrumentos que incentivam atividades não-extrativas, como o turismo, por meio inclusive de subsídios, revertendo a ótica dos investimentos governamentais para atividades extrativas como exploração de petróleo e pesca. Há também instrumentos inovadores, entre os quais destaca-se o Planejamento Espacial Marinho. Esses instrumentos serão detalhados a seguir:

5.1 PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO - PEM

O Planejamento Espacial Marinho – PEM é definido como um “processo público de análise e alocação da distribuição espacial e temporal das atividades humanas em áreas marinhas, visando alcançar objetivos ecológicos, econômicos e sociais, geralmente especificados por meio de processo político” (UNESCO, 2011). As múltiplas demandas no ambiente marinho devem ser organizadas no espaço e no tempo para que os objetivos de conservação ambiental, desenvolvimento econômico e social sejam atingidos de forma eficaz. O PL que institui a PNCMar, portanto, inclui o PEM como um de seus principais instrumentos para a gestão do Bioma Marinho. No texto do PL, o PEM é tratado como um

processo de planejamento espacial abrangente, adaptativo, integrado, ecossistêmico, transparente, participativo e fundamentado no conhecimento científico de avaliar e distribuir atividades humanas espacial e temporalmente no Bioma Marinho, de forma a identificar áreas mais adequadas para os vários tipos de atividades, reduzir impactos ambientais e conflitos entre os usos, promover usos compatíveis e preservar serviços ecossistêmicos, atingindo os objetivos ambientais, econômicos e sociais. (BRASIL, 2013).

Deve-se ressaltar que o PEM é um instrumento de planejamento que se fundamenta no manejo baseado em ecossistemas. O PL da PNCMar, por sua vez, dispõe entre os seus princípios o manejo ecossistêmico integrado, definido no texto como “manejo integrado do

solo, da água e dos recursos vivos, de forma a promover a conservação e o uso sustentável dos recursos e ecossistemas de maneira equitativa” (BRASIL, 2013).

Dos instrumentos de planejamento estabelecidos no contexto jurídico do gerenciamento costeiro, o Brasil até hoje não adota um planejamento sistêmico para a parte marinha que vai além do seu mar territorial (12mn). Dessa forma, torna-se mais difícil o planejamento de atividades econômicas no mar. A abordagem convencional de planejamento “setor por setor” nem sempre é adequada para a gestão das muitas atividades humanas com impacto nas áreas marinhas, pois na maioria das vezes não leva em conta interações e conflitos entre as atividades ou entre atores sociais presentes, os efeitos cumulativos, ou como as atividades afetam os ecossistemas. Além disso, o planejamento setorial fragmentado não possibilita um processo transparente e participativo, como demanda a sociedade contemporânea.

A abrangência do Planejamento Espacial Marinho é ampla, por isso o texto da PNCMar contempla Planos em nível nacional e regional que influenciam tanto áreas de alto-mar, no caso dos planos nacionais, quanto às cidades costeiras. Conforme dispõe o artigo 24 do PL, o Plano Diretor é obrigatório para todos os municípios da zona costeira. Esses planos, regrados pela Lei n. 10.257, o Estatuto das Cidades, devem incluir, obrigatoriamente, diretrizes e metas para a proteção dos recursos e ecossistemas do Bioma Marinho e da Zona Costeira, que devem estar em consonância com o plano nacional e os planos estaduais de gerenciamento costeiro e o planejamento espacial marinho nacional e regional.

De acordo com a PNCMar, o “Planejamento Espacial Marinho Nacional deve prever as atividades, metas e meios de monitoramento das atividades desenvolvidas por embarcações brasileiras fora das águas jurisdicionais do País” (art. 22, parágrafo único). Dessa forma, esse instrumento facilita ao País cumprir com seus deveres previstos na UNCLOS, ao utilizar áreas de alto-mar.

A partir do Planejamento Espacial Marinho, governos e sociedade terão metas claras para a conservação, recuperação e usos sustentáveis de ecossistemas, espécies e recursos em todo o território marinho brasileiro. Uma forma de apoiar o cumprimento das metas, apresentada no PL n. 6.969, é a regulação e incentivo de atividades que promovam usos eficientes e sustentáveis dos ambientes e recursos marinhos e que contribuam para o cumprimento de metas mensuráveis de qualidade ambiental dos ecossistemas marinhos e de uso sustentável de seus

recursos. O incentivo deve se dar, especialmente, aos usos não extrativos dos recursos marinhos, como o ecoturismo (art. 5º, X).

A PNCMar visa promover o planejamento integrado das várias atividades econômicas com influência no bioma marinho; nesse sentido, o plano espacial marinho nacional e os planos regionais devem conter ações de monitoramento, avaliação e controle da qualidade ambiental dos ecossistemas e recursos marinhos e dos impactos sobre eles decorrentes dessas atividades.

5.2 INDICADORES NACIONAIS DE QUALIDADE E SAÚDE AMBIENTAL MARINHA

A partir da Rio-92, a construção de indicadores ambientais ganhou força em nível mundial. Porém, já em 1981, a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, instituída no Brasil pela Lei n. 6.938, estabeleceu entre os seus instrumentos o Sistema Nacional de Informações Ambientais – Sinima.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente,

Indicadores são informações quantificadas, de cunho científico, de fácil compreensão, usadas nos processos de decisão em todos os níveis da sociedade, úteis como ferramentas de avaliação de determinados fenômenos, apresentando suas tendências e progressos que se alteram ao longo do tempo. Permitem a simplificação do número de informações para se lidar com uma dada realidade por representar uma medida que ilustra e comunica um conjunto de fenômenos que levem à redução de investimentos em tempo e recursos financeiros. Indicadores ambientais são estatísticas selecionadas que representam ou resumem alguns aspectos do estado do meio ambiente, dos recursos naturais e de atividades humanas relacionadas (BRASIL, 2012).

Em 2013, mais de 30 anos depois da edição da PNMA, o Ibama publicou o primeiro Relatório de Qualidade do Meio Ambiente – RQMA (BRASIL, 2013c). No conteúdo desse relatório, há um conjunto de indicadores definidos e sistematizados. Entre esses indicadores, há um grupo relacionado ao ambiente costeiro e marinho: população total em áreas costeiras; percentual da população brasileira residente na zona

costeira; taxa de crescimento populacional; densidade demográfica; população costeira exposta a risco social; sensibilidade ambiental ao óleo; número e percentual de áreas protegidas em unidades de conservação costeiras e marinhas; e instrumentalização dos estados costeiros. Trata-se de um grupo de indicadores importantes para a gestão do ambiente marinho, porém se percebe que o foco é mais direcionado para a área terrestre da zona costeira e, quando se referem ao mar, esses indicadores vão até o limite do mar territorial (12mn), por estarem no contexto do PNGC.

No final de 2015, o PainelBio apresentou um grupo de indicadores para acompanhar a implementação das metas brasileiras para a biodiversidade que correspondem às metas de Aichi. Também em 2015, foi lançada uma publicação no Brasil que trata do acompanhamento da agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável e estabelece subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável (PNUD, 2015). O trabalho desenvolveu indicadores para todos os ODS e, em relação ao 14, há indicadores para as metas 14.1, 14.2, 14.4 e 14.5

A criação e o monitoramento de indicadores de qualidade e saúde ambiental marinha e a melhoria permanente desses indicadores, incluindo os de qualidade de vida das populações humanas costeiras, está entre as diretrizes da PNCMar. Segundo o texto do PL, esses indicadores devem ser estabelecidos com base em pesquisas científicas, no conhecimento das populações tradicionais e na valorização da biodiversidade.

5.3 RELATÓRIO NACIONAL DE MONITORAMENTO DA QUALIDADE E SAÚDE AMBIENTAL MARINHA - RNMQSAM

A instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA) é prevista na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) como um de seus instrumentos. Trata-se de um documento que objetiva delinear um cenário do estado da qualidade ambiental do Brasil e que resume, sistematiza e analisa informações ambientais para a gestão dos recursos naturais e conservação dos ecossistemas do País (BRASIL, 2013c). O relatório, de acordo com a lei, deve ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama. No entanto, desde a criação do Instituto, tem-se notícia da elaboração de um único relatório, publicado em 2013.

A publicação de 2013 do RQMA dedicou um capítulo ao ambiente costeiro e marinho; portanto, esse capítulo traz o RQA-ZC – o primeiro, desde 1988, quando instituído o PNGC. O relatório aponta as características de ecossistemas da zona costeira e marinha brasileira e apresenta dados sobre dinâmica populacional; risco e vulnerabilidade (risco ambiental: natural, social e tecnológico), produção *offshore* de petróleo e gás; e gestão ambiental (gestão costeira no Brasil e unidades de conservação em ambientes costeiros e marinhos). Por ser um trabalho realizado com foco na zona costeira, não há dados significativos sobre as águas jurisdicionais brasileiras a partir das 12 milhas náuticas que compõem a parte marítima da zona costeira. Nesse caso, há um vácuo de dados consolidados e disponíveis à sociedade em relação ao conjunto do território marinho no Brasil. Mesmo os dados sobre a zona costeira apresentados são pouco significativos para que se tenha realmente uma visão da qualidade ambiental da zona costeira do País. Isso se deve, especialmente, à falta de monitoramento.

Entre os objetivos da PNCMar, está o de garantir a conservação da biodiversidade marinha e de espaços territoriais marinhos especialmente protegidos para o desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento científico e tecnológico e a manutenção e melhoria da qualidade e integridade do ambiente marinho brasileiro. Uma das diretrizes da Política é a melhoria permanente de indicadores de qualidade e saúde ambiental do Bioma Marinho Brasileiro e de qualidade de vida das populações humanas costeiras. Para se verificar se a Política está avançando ao encontro desse objetivo, estabeleceu-se o Relatório Nacional de Monitoramento da Qualidade e Saúde Ambiental Marinha como um dos instrumentos a serem implementados no País.

O relatório é um meio de transmitir à sociedade dados sobre o monitoramento da qualidade e saúde ambiental marinha. Importante destacar que o Projeto da Lei do Mar sinaliza a fonte de recursos para o monitoramento ambiental, processo bastante custoso e em geral não prioritário no planejamento orçamentário dos governos. Conforme dispõe o PL, tanto o monitoramento quanto a fiscalização devem ser custeados por recursos orçamentários e os oriundos de compensação ambiental. Essa compensação deve ser cobrada de empreendedores pela execução de atividades econômicas, empreendimentos e obras de infraestrutura potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental marinho ou costeiro (art. 7º §5º). O texto também estabelece que o valor da compensação deve variar em função da natureza e do grau de impacto do empreendimento e estabelecido no ato do licenciamento ambiental. O órgão ambiental licenciador será

responsável pelo arbitramento do valor (§6ª), que não poderá ser inferior a 1% do valor total do crédito público realizado para sua instalação e a 5% das isenções tributárias destinadas ao empreendimento nos seus dez primeiros anos de funcionamento (§7º).

Segundo o PL n. 6.969, o Relatório de Monitoramento da Qualidade e Saúde Ambiental Marinha (RMQSAMar) deve ser atualizado a cada dois anos e encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional para conhecimento e providências cabíveis ao Poder Legislativo, em benefício da conservação e uso sustentável dos recursos e ecossistemas do Bioma Marinho. Nesse período de no máximo dois anos após a entrada em vigor da PNCMar, o relatório deve ser disponibilizado na rede mundial de computadores para facilitar o acesso à informação⁵⁹. A apresentação do relatório pelo chefe do poder executivo ao parlamento é um mecanismo que busca ampliar o debate sobre a qualidade e a saúde do meio marinho e, ao mesmo tempo, facilitar ao legislativo o cumprimento de seu papel de fiscal do executivo.

5.4 RELATÓRIO NACIONAL DE PRODUÇÃO PESQUEIRA

Embora a Política Nacional de Pesca e Aquicultura⁶⁰ afirme que o sistema de informações sobre as atividades pesqueiras é uma das bases para o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira e, apesar de, desde 1995⁶¹, ter sido instituído no País o Sistema Nacional de Informações da Pesca e Aquicultura - Sinpesq, os dados da produção pesqueira não são divulgados com a regularidade necessária. O último relatório sobre a produção pesqueira nacional data de 2011 (BRASIL,

⁵⁹ Art. 7º § 3º **O Relatório de Monitoramento da Qualidade e Saúde Ambiental Marinha deve ser atualizado a cada dois anos** e encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional para conhecimento e providências cabíveis ao Poder Legislativo, em benefício da conservação e uso sustentável dos recursos e ecossistemas do Bioma Marinho.

Art. 21. O Planejamento Espacial Marinho Nacional e o **Relatório Nacional de Monitoramento da Qualidade e Saúde Ambiental Marinha** de que trata o art. 5º desta Lei devem ser publicados em, no máximo, dois anos após a entrada em vigor desta Lei, **ser atualizados a cada cinco anos** e disponibilizados na rede mundial de computadores.

⁶⁰ Instituída pela Lei n. 11.959 /2009.

⁶¹ O Sistema Nacional de Informações da Pesca e Aquicultura - Sinpesq foi criado por meio do Decreto n. 1694, de novembro de 1995.

2011). O Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA⁶², ao tratar das fontes de informação para o relatório, revela que:

As informações da pesca extrativa para o ano de 2011 foram obtidas por meio de fontes distintas. Estas fontes foram compostas, em parte, pelos convênios celebrados pelo MPA, no âmbito do Sistema Nacional de Informações da Pesca e Aquicultura - SINPESQ e entidades parceiras, para a coleta de dados de produção e esforço de pesca junto ao desembarque pesqueiro. Muitos destes convênios foram paralisados ou interrompidos no final de 2011, o que fez com que a produção reportada para este ano fosse apenas parcial. No entanto, estas informações, ainda que parciais, foram utilizadas para a consolidação da estatística pesqueira do ano de 2011.

A estatística pesqueira é um desafio em um país com uma costa de mais de 8.000 quilômetros de extensão. Embora se tenha necessidade de obter informações de todos os Estados costeiros, nem todos têm estrutura para fazer o levantamento de dados da produção. O estado de São Paulo é o único que tem um órgão governamental que promove relatórios anuais de produção do pescado. Os relatórios de produção pesqueira não estão previstos expressamente na Política Nacional de Pesca e Aquicultura, portanto sua previsão na PNCMar vem preencher essa lacuna. É importante que o setor pesqueiro nacional se estruture para voltar a gerar os relatórios anuais, independente da aprovação da PNCMar, pois se trata de medida urgente para melhorar a gestão da pesca no Brasil e combater a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada.

5.5 SISTEMA DE ÁREAS MARINHAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está previsto no artigo 225 da Constituição Federal vigente. Uma das estratégias traçadas pelo legislador constitucional para se

⁶² A partir da Medida Provisória n. 696 de 2015, foi extinto o Ministério da Pesca. As competências desse Ministério foram absorvidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

efetivar esse direito é o estabelecimento, pelo poder público, de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, conforme expressa o inciso III do parágrafo primeiro do respectivo artigo. Dentre esses espaços protegidos, a criação e implementação de Unidades de Conservação da Natureza (UCs) têm um papel significativo quando se trata de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais; prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País; e proteger a fauna e a flora. Desse modo, deve-se garantir a criação de novas UCs e promover uma gestão eficaz das que existem para que esses espaços, uma vez criados, cumpram com seus objetivos de conservação.

A opção do legislador pelo termo "espaços protegidos" demonstra que há, nesse contexto, mais de uma espécie de espaço protegido. Assim, a norma busca abranger espaços que vão além do conceito de áreas protegidas definido na Convenção da Diversidade Biológica (CBD). Conforme estabelece o artigo 2º da CDB, área protegida significa uma "área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, para atingir objetivos específicos de conservação". No Brasil, confunde-se o termo 'espaços protegidos' com o termo 'áreas protegidas'. Aqui, devido à natureza de proteção desses espaços e suas respectivas finalidades, faz sentido tratar sob o termo "áreas protegidas" espaços como as Áreas de Preservação Permanente (APP), Reserva Legal, Reserva da Biosfera, Áreas de Exclusão de pesca e até mesmo os biomas e zonas protegidas no art. 225 §4ª da Constituição, como a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira. Porém, nesse caso entendemos que se tratam de áreas protegidas no sentido amplo (*lato sensu*) enquanto o conceito expresso na CDB trata de área protegida em um sentido estrito (*stricto sensu*). Desse modo, também consideramos como áreas protegidas *stricto sensu* os espaços territoriais conhecidos no Brasil como Unidades de Conservação da Natureza.

As Unidades de Conservação da Natureza (UCs) têm seu conceito definido no Brasil pela Lei Federal n. 9.985/2000, que veio regulamentar o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Conforme o artigo 2º, inciso I, da Lei do SNUC, entende-se por Unidade de Conservação:

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com

características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000).

Percebe-se, a partir desse conceito, que Unidades de Conservação equivalem às Áreas Protegidas no contexto da CDB. E é dessa espécie do gênero ‘espaço protegido’ ou área protegida *stricto sensu* que o PL da Lei do Mar trata no Título IV: “Dos espaços marinhos especialmente protegidos”.

Ao tratar das Unidades de Conservação, a PNCMar reafirma a integração de áreas marinhas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e estabelece que os planos de manejo das unidades de conservação marinhas podem conter medidas excepcionais não previstas expressamente no SNUC ou em seu regulamento. Isso devido às especificidades dos ecossistemas marinhos, que muitas vezes não são observados pelos órgãos executores do SNUC ao elaborar o planejamento das UCs marinhas ou costeiras e marinhas. Conforme dispõe o PL, os planos de manejo podem incluir:

- I – autorização de trânsito, regulamentado e monitorado, sob circunstâncias definidas;
- II – autorização de usos ou atividades submersas, com delimitação dos parâmetros e critérios para tais atividades;
- III – temporalidades, sazonalidades e territorialidades peculiares associadas às correntes ou outros fenômenos marinhos;
- IV – definição e delimitação de zonas de amortecimento e corredores ecológicos com base em critérios distintos dos utilizados para as unidades de conservação terrestres, tais como ventos e correntes marinhas, ou outras condições próprias dos ambientes marinhos. (art. 16, parágrafo único).

Com essas determinações, o texto da PNCMar supera uma lacuna deixada na Lei do SNUC, que não considerou especificidades das áreas marinhas no conjunto de regras estabelecidos na Lei.

A PNCMar não trata somente das unidades de conservação. O Projeto também trata de áreas protegidas no sentido amplo, uma vez que, no artigo 15, dispõe:

Poderão ser criadas, pelo órgão ambiental federal ou estadual competentes, áreas marinhas restritas ou de exclusão à pesca, sazonais ou permanentes, quando o interesse público pela conservação de espécies justificar, de forma fundamentada, e poderá ser proibida a pesca, por prazo indeterminado, pelo órgão ambiental federal, em todo território nacional ou em regiões específicas, de determinadas espécies consideradas vulneráveis.

Além disso, em suas diretrizes, o PL prevê o estabelecimento de um sistema representativo de áreas costeiras e marinhas protegidas, integrado a uma rede de áreas de uso múltiplo, que permita a proteção ou uso controlado e sustentável de, no mínimo, 10% de todos os ecossistemas marinhos até o ano de 2020; e o reconhecimento do papel socioeconômico relevante das áreas protegidas e da paisagem marinha para fim de atividades econômicas de uso indireto, tais como turismo, educação e pesquisa científica. (art 6º III e XX). Nesse ponto, o PL se adiantou ao ODS 14, que também estabeleceu a meta de se obter 10% de áreas protegidas até 2020 (Meta 14.5). Essa meta também foi estabelecida no âmbito da CDB, no contexto das Metas de Aichi.

A realidade na parte marítima do território brasileiro atualmente é que somente 1,57% está dentro de alguma área protegida. Portanto, sociedade e poder público estão em constante debate acerca de estratégias para aumentar a área marinha protegida do território nacional.

A visão do PL é voltada para o estabelecimento de áreas protegidas, inclusive, além do território nacional, pois impõe que o País estimule e apoie as ações, programas e organismos internacionais voltados para a definição de áreas especialmente protegidas além das jurisdições nacionais, especialmente aquelas localizadas na bacia oceânica do Atlântico Sul.

5.6 INVENTÁRIO MARINHO DE ESPÉCIES CRÍTICAS E VULNERÁVEIS

A União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) possui uma lista vermelha de espécies ameaçadas. Criada há mais de 50

anos, a lista é um dos mais completos e detalhados inventários sobre o estado de conservação de plantas, animais, fungos e protistas do mundo. Entre as categorias de espécies ameaçadas, a IUCN estabelece três: vulnerável (VU), consideradas as que estão sofrendo um risco elevado de extinção na natureza; em perigo (EM), consideradas como as que sofrem um risco muito elevado de extinção na natureza; e em perigo crítico (CR), consideradas as que estão sofrendo um risco extremamente elevado de extinção na natureza (IUCN, 2016). O Brasil foi pioneiro na publicação de listas de espécies de animais e plantas ameaçadas de extinção, fazendo sua primeira publicação oficial em 1968, apenas dois anos após a publicação pela IUCN da primeira Lista Vermelha (BRASIL, 2008b).

No contexto internacional, o Brasil é um País muito importante para a conservação da biodiversidade, uma vez que está entre os 17 países considerados megadiversos no mundo.

Em nível nacional, o art. 225, parágrafo 1º, inciso VII da Constituição Federal, determina a responsabilidade do Poder Público de “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção das espécies ou submetam os animais a crueldade”. Entre os instrumentos utilizados pelo poder público para o cumprimento desse dever constitucional está o estabelecimento de listas de espécies ameaçadas previstas na Política Nacional da Biodiversidade. De acordo com o Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002 (art. 5º), a Política tem entre os seus objetivos:

gerar, sistematizar e disponibilizar informações para a gestão da biodiversidade nos biomas e seu papel no funcionamento e na manutenção dos ecossistemas terrestres e aquáticos, incluindo as águas jurisdicionais. Promover o conhecimento da biodiversidade brasileira, sua distribuição, seus determinantes, seus valores, suas funções ecológicas e seu potencial de uso econômico.

[...]

Objetivos Específicos:

[...]

10.1.4. Elaborar e manter atualizadas listas de espécies endêmicas e ameaçadas no país, de modo articulado com as listas estaduais e regionais (BRASIL, 2008b, grifo nosso).

Em termos de biodiversidade no meio marinho, as listas também não são uma novidade da PNCMar. O último estudo realizado no País avaliou 5.416 espécies de peixes e invertebrados aquáticos durante 5 anos (2009/2014). Entre essas, pelo menos 1.473 são espécies marinhas (BRASIL, 2014). O estudo contribuiu para a elaboração de uma “Lista Nacional Oficial de Espécies da Fauna Ameaçadas de Extinção - Peixes e Invertebrados Aquáticos”. As espécies constantes da Lista foram classificadas nas categorias Extintas na Natureza (EW), Criticamente em Perigo (CR), Em Perigo (EN) e Vulnerável (VU). A lista foi publicada pela portaria número 445 do Ministério do Meio Ambiente, atualmente (em setembro de 2016) suspensa por decisão judicial, devido a um conflito de competência entre o Ministério da Pesca e Aquicultura e o MMA.

A elaboração de inventários de espécies em extinção é fundamental para os objetivos da PNCMar, em especial o de garantir a conservação da biodiversidade marinha e de monitorar, prevenir, mitigar e, excepcionalmente, compensar os impactos socioambientais negativos promovidos pelas atividades antrópicas realizadas no Bioma Marinho Brasileiro. Entre as diretrizes expostas no PL n. 6.969, destacam-se nesse contexto as que tratam da manutenção e reconstituição das populações de espécies marinhas em níveis capazes de produzir a exploração sustentável dentro dos limites ambientais e econômicos pertinentes, levando em conta as relações entre as espécies (art. 6º XIII); e a que trata da demanda de proteção de espécies marinhas ameaçadas e respectivas áreas de reprodução, migração e criadouros (art. 6º XVI);

Entre os instrumentos, as metas de conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas, espécies e recursos marinhos, no âmbito dos planos espaciais marinhos nacional e regionais, são importantes para subsidiar os inventários nacionais e as respectivas listas de espécies. Contudo, é importante que, mesmo antes de se elaborarem os planos e suas respectivas metas, os inventários sejam realizados e atualizados de forma contínua. Dessa forma, também podem contribuir com as metas no âmbito dos planos e, por consequência, para as metas do ODS 14.

5.7 PLANOS DE AÇÃO SETORIAIS PARA AS ATIVIDADES ECONÔMICAS DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL NO BIOMA MARINHO E A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA

A PNCMar prevê, entre seus instrumentos, os planos de ação setoriais para as atividades econômicas de significativo impacto ambiental no Bioma Marinho e a Avaliação Ambiental Estratégica para planos setoriais com impacto sobre os ecossistemas que integram o Bioma Marinho. Esses instrumentos são fundamentais para atingir o objetivo do texto do PL de integrar as políticas públicas setoriais sob responsabilidade das diferentes esferas de governo, de forma a garantir os demais objetivos da PNCMar (art. 4º IV).

Conforme o artigo 10 da PNCMar, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - CIRM fica incumbida de criar uma câmara temática que deve contar com a participação de organizações da sociedade civil, do setor privado, da academia e das esferas de governo estaduais e municipais. Essa câmara tem o objetivo de:

Promover a efetiva articulação entre os instrumentos da PNCMar com outros planos públicos setoriais estratégicos que impactem diretamente os ecossistemas marinhos e costeiros, em especial:

I – Plano Nacional e planos estaduais de Gerenciamento Costeiro;

II – Política Nacional para os Recursos do Mar;

III – planos de bacias hidrográficas costeiras;

IV – Programas de Regularização Ambiental (PRA), no âmbito da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012;

V – Plano Nacional e planos estaduais sobre Mudança do Clima;

VI – planos setoriais do setor de energia, incluindo a exploração de petróleo e gás e de energia eólica, entre outros;

VII – Planos de Gestão do Uso Sustentável de Recursos Pesqueiros (Nacional, Regionais e por espécies);

VIII – planos de prevenção, emergência e contingência, em caso de derramamento de petróleo e derivados;

IX – outros planos setoriais ou territoriais que tenham impacto sobre o Bioma Marinho.

Essa lista exemplifica planos que devem ser integrados entre si e também devem estar sujeitos, quando necessário, à Avaliação Ambiental Estratégica.

A elaboração de planos setoriais deve incluir no seu contexto, inevitavelmente, a variável ambiental. É fato que setores da economia têm subestimado o impacto ambiental de suas atividades nos processos de planejamento. Entre as consequências desse planejamento inadequado, ou por vezes a falta de planejamento, está a degradação ambiental que afeta diretamente a atividade do desenvolvimento da economia e a qualidade de vida dos cidadãos. Ainda, por consequência de estratégias equivocadas de planejamento, o licenciamento ambiental adequado de certos empreendimentos é fortemente comprometido.

Ao se colocar em prática grandes projetos presentes em planos e programas de setores que desconsideram a variável ambiental, muitas vezes o processo de licenciamento é atropelado e as decisões deixam de ser técnicas. Percebe-se que alguns desses projetos chegam à fase de licenciamento ambiental já com investimentos de grandes grupos corporativos e bancos estatais que comprometem recursos públicos em investimentos contrários aos interesses difusos. Esse atropelo que prejudica demasiadamente os processos de decisão é extremamente prejudicial à sociedade.

O planejamento setorial desintegrado e sem articulação com outros setores pode causar uma disputa de espaço e sobreposição de atividades no meio marinho, gerando conflitos na hora de se implementar projetos importantes para o país, deixando a tomada de decisão ser influenciada pelo poder político e econômico. Por essas razões, necessita-se incluir a variável ambiental nos processos de planejamento, não só de planos, mas também de programas e políticas setoriais, e ainda modernizar esses processos, dando mais publicidade e contando com a participação de todos os setores envolvidos. Apesar de não contemplar políticas e programas, a PNCMar avança ao tratar de planos.

É importante ressaltar que, mesmo havendo a previsão do planejamento espacial marinho nacional e regional, esses não substituem os planejamentos setoriais; porém, podem servir de apoio para sua elaboração.

A Avaliação Ambiental Estratégica é outro instrumento importante que está diretamente ligado aos planos setoriais. A AAE vem

preencher uma lacuna nos processos de planejamento no Brasil, buscando harmonizar a questão ambiental com aspectos econômicos e sociais para que o desenvolvimento do País seja realizado com base na sustentabilidade forte. Esse instrumento atua estrategicamente:

Posicionando-se de forma flexível em relação ao processo de decisão, assegurando uma forte interação, e frequente iteração, desde os momentos iniciais de decisão, e acompanhando os ciclos de decisão;

Integrando as questões biofísicas, sociais, institucionais e econômicas relevantes, mantendo o foco estratégico em poucos mas críticos temas;

Avaliando as oportunidades e riscos ambientais e de sustentabilidade das opções estratégicas, no sentido de orientar o desenvolvimento para caminhos sustentáveis;

Assegurando o envolvimento ativo dos agentes interessados através de diálogo e de processos colaborativos que conduzem à redução de conflitos e a resultados win-win. (PARTIDÁRIO, 2012)

Para Partidário (2012), a AAE é definida como um “instrumento de natureza estratégica que ajuda a criar um contexto de desenvolvimento para a sustentabilidade, integrando as questões ambientais e de sustentabilidade na decisão e avaliando opções estratégicas de desenvolvimento face às condições de contexto”. Em um estudo feito pelo MMA (BRASIL, 2002), define-se a AAE como:

Procedimento sistemático e contínuo de avaliação da qualidade do meio ambiente e das consequências ambientais decorrentes de visões e intenções alternativas de desenvolvimento, incorporadas em iniciativas, tais como: a formulação de políticas, planos e programas (PPP), de modo a assegurar a integração efetiva dos aspectos biofísicos, econômicos, sociais e políticos, o mais cedo possível, aos processos públicos de planejamento e tomada de decisão.

Embora não haja um consenso nessas definições, percebe-se a AAE não como um instrumento de conservação ambiental, mas um

instrumento norteador de um processo de desenvolvimento que tem sua base na conservação dos ecossistemas, que promove melhores relações sociais e institucionais, buscando evitar o risco do dano ambiental e harmonizar as políticas, planos ou programas com outros existentes em um determinado espaço ou território.

O estudo do MMA sobre AAE destacou alguns dos benefícios que se podem esperar como resultado da aplicação do instrumento no Brasil:

- visão abrangente das implicações ambientais da implementação das políticas, planos e programas governamentais, sejam eles pertinentes ao desenvolvimento setorial ou aplicados a uma região;
- segurança de que as questões ambientais serão devidamente tratadas;
- facilitação do encadeamento de ações ambientalmente estruturadas;
- processo de formulação de políticas e planejamento integrado e ambientalmente sustentável;
- antecipação dos prováveis impactos das ações e projetos necessários à implementação das políticas e dos planos e programas que estão sendo avaliados; e
- melhor contexto para a avaliação de impactos ambientais cumulativos potencialmente gerados pelos referidos projetos (BRASIL, 2002).

A esses benefícios, poderíamos acrescentar a ampliação da participação da sociedade no planejamento de setores essenciais ao desenvolvimento do País; o aumento da agilidade e da qualidade no processo de licenciamento ambiental; e investimentos públicos em planos, programas e projetos mais alinhados com o desenvolvimento sustentável.

Há previsão de realização de uma avaliação estratégica na área marinha referente a programas governamentais de desenvolvimento e suas influências nas políticas de gestão de unidades de conservação e zonas de exclusão de pesca. Essa demanda é expressa no decreto n. 5.758/2006, que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP. Trata-se de uma estratégia do Eixo Temático Planejamento, Fortalecimento e Gestão, dentro do objetivo de impedir as ameaças e mitigar os impactos negativos aos quais as unidades de

conservação e suas zonas de amortecimento estejam expostos. Essa estratégia, mesmo sendo somente direcionada a programas, e não a políticas e planos, não vem sendo utilizada. Há muito que avançar na gestão do território marinho brasileiro e a AAE pode ser um instrumento para minimizar tanto os impactos ambientais quanto os sociais e econômicos no ambiente marinho, refletindo sobremaneira na região costeira.

5.8 AVALIAÇÃO E ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL E LICENCIAMENTO AMBIENTAL, INCLUINDO O LICENCIAMENTO AMBIENTAL ADAPTATIVO

A Avaliação de Impactos Ambientais - AIA é prevista como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA. A AIA está diretamente relacionada com o Estudo de Impacto Ambiental, conforme dispôs a resolução 01/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, ao estabelecer as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental. O Estudo Prévio de Impacto Ambiental, como estabelecido no artigo 225, §1º IV da Constituição Federal, é exigido para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Esse estudo deve ser feito conforme a lei determina e a ele deve ser dada a devida publicidade⁶³.

A Política Nacional do Meio Ambiente já prevê, desde 1981, a avaliação de impactos ambientais, o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras⁶⁴. Em 1986, o Conama impôs, por meio da resolução n. 01, a necessidade de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – Rima para o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, elencando um rol exemplificativo de atividades, entre as quais algumas com relação direta com a zona costeira e marinha, como por exemplo: portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários; e extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão); entre outras. Por sua vez, a Resolução Conama 237/87 tratou de detalhar as normas gerais do licenciamento ambiental e também aponta uma lista exemplificativa de atividades sujeitas ao licenciamento.

⁶³ Art. 225 §1º IV CF. 1988

⁶⁴ PNMA Lei n. 6.938/1981, art 9º III e IV.

A Lei n. 7.661 de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, em seu art. 6º prevê o licenciamento “para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira.” Esse processo de licenciamento pressupõe a elaboração do estudo de impacto ambiental e a apresentação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental - Rima, devidamente aprovado. A PNCMar, portanto, não inova nesse sentido, uma vez que, assim como o PNGC, não relaciona a necessidade de EIA/Rima para empreendimentos de significativo impacto ambiental, como expressa a Constituição Federal. A inovação desse instrumento é a possibilidade do licenciamento ser adaptativo.

O licenciamento adaptativo é um processo que, observada a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento, resulta na emissão de uma licença emitida:

- Na fase de instalação - para empreendimentos que têm potencial significativo de impacto ambiental e que, com base nas informações fornecidas no EIA, devem ser implementados gradativamente e monitorados para que se obtenha a melhor tecnologia e a melhor segurança possível para que o projeto seja implementado em sua totalidade;

- E na fase de operação - para empreendimentos que também têm potencial de significativo impacto ambiental e que devem ter sua operação iniciada aos poucos para que, com o monitoramento, observe-se se todo o projeto pode ser implementado. Nesse caso, há também a possibilidade de se licenciar projetos por tempo determinado para que sejam monitorados e adaptados às condições mais propícias à manutenção do equilíbrio ecológico.

O licenciamento adaptativo ainda não existe na legislação brasileira, mas está de acordo com o princípio fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado e os princípios da prevenção e da precaução. Essa forma inovadora de licenciamento está presente no contexto do manejo ecossistêmico integrado, que é um processo adaptativo estabelecido como princípio da PNCMar (art.3ºXII), e que “considera interativamente a avaliação do problema, as prioridades de políticas públicas e a formulação e implementação destas por meio de instrumentos e medidas adequadas, considerando as múltiplas perspectivas e partes interessadas envolvidas”. A ideia é inspirada em uma norma expressa no *Exclusive Economic Zone and Continental Shelf (Environmental Effects) Act 2012*, da Nova Zelândia, que entre outras

regras estabelece um regulamento para exploração de petróleo e gás, aquicultura em alto-mar e projetos energéticos na área marinha, temas de significativa relevância para o cenário da gestão do território marinho brasileiro.

5.9 INSTRUMENTOS ECONÔMICOS

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em seu artigo 16, afirma que os Estados devem promover o uso de instrumentos econômicos. Esse artigo é centrado no princípio do poluidor-pagador, baseado na abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição. Atualmente, a adoção de instrumentos econômicos é também baseada em um novo princípio do direito ambiental chamado “protetor recebedor”. Esse princípio é fundamento para, por exemplo, o desenvolvimento de instrumentos como o pagamento de serviços ambientais e incentivos tributários.

A PNCMar, alinhada com as inovações em termos de gestão ambiental, prevê para sua implementação a utilização de instrumentos econômicos compatíveis com a sustentabilidade dos recursos que visa conservar. No texto, há um rol exemplificativo de instrumentos que inclui: pagamento por serviços ambientais, compensação por redução de emissões de gases de efeito estufa, crédito financeiro com juros subsidiados e incentivos tributários especiais, certificação, controle de origem e boas práticas de pesca. Esse rol pode ser ampliado, a PNCMar não pretende tratar desses instrumentos de forma individual, e sim de forma articulada, não excluindo outros instrumentos que possam contribuir com os objetivos da Política.

Para garantir a implementação dos instrumentos previstos na lei, a PNCMar prevê a utilização de fundos públicos, incluindo o Fundo Nacional do Meio Ambiente, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, os fundos de recursos hídricos, os fundos de ciência, tecnologia e inovação, o Fundo da Mata Atlântica e o Fundo da Marinha Mercante, entre outros; e fundos privados, criados com incentivos do poder público, com a finalidade de promover ações convergentes com a PNCMar. Todos os fundos públicos elencados na PNCMar são previstos em normas específicas, portanto não há criação de nenhum novo fundo, apenas uma indicação que os recursos desses fundos devem servir para colaborar na consecução dos objetivos da Política. Em relação aos fundos privados, a lógica é a mesma: estabelece-se que deve haver apoio governamental a fundos privados que invistam recursos em conservação marinha.

Instrumentos que exigem monitoramento por longos períodos e pesquisa científica elaborada demandam, em especial no meio marinho, uma grande quantidade de recursos financeiros. Obviamente, a PNCMar não quer restringir os investimentos aos fundos, sejam públicos ou privados; no entanto, esses investimentos devem complementar o orçamento da União dos Estados e dos Municípios que executam políticas, programas e projetos de conservação e uso sustentável do bioma marinho.

O PL que institui a PNCMar é um grande avanço para as ações de uso e conservação marinha no Brasil. Em relação aos ODS, a Política proposta também se mostra bastante sinérgica com as metas estabelecidas pelo Objetivo 14 e, associada às normas brasileiras já existentes, pode contribuir sobremaneira para que o País cumpra suas metas. Porém, o processo legislativo é lento e a configuração do Congresso Nacional não é adequada para que uma norma como essas seja aprovada, tanto que, já na primeira comissão, foi rechaçada.

A sociedade deve aproveitar para se manifestar e levar cada vez mais o debate sobre a conservação marinha ao Congresso Nacional, e a Agenda 2030 é um meio de chamar atenção, não só para esse tema, mas também para temas relevantes para o desenvolvimento sustentável do País. É preciso que as organizações não governamentais e os fóruns dedicados à conservação marinha percebam as oportunidades que se apresentam não só no objetivo 14, mas também no contexto do conjunto dos ODSs, pois como é destacado no texto da Agenda: “Os vínculos e a natureza integrada dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são de importância crucial para assegurar que o propósito da nova Agenda seja realizado” (ONU, 2015b).

É essencial que, ao se construir caminhos jurídicos e políticos para a consecução do ODS 14 no Brasil, também se observem os chamados 5Ps do desenvolvimento sustentável (Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parceria), já citados no primeiro capítulo do presente estudo. Nesse contexto, destacamos a importância da parceria. Na proposta da Agenda, está consagrado que ela deverá ser implementada por meio de uma “parceria global para o desenvolvimento sustentável” que deve ser revitalizada e baseada em um espírito de solidariedade global reforçada. Essa parceria deve estar focada especialmente nas necessidades dos mais pobres e mais vulneráveis e deve envolver a “participação de todos os países, todas as partes interessadas e todas as pessoas” (ONU, 2015b). A participação é um ponto alto que observamos em iniciativas da sociedade civil, como por exemplo o Painel Brasileiro para o Futuro dos Oceanos, e também na

proposta da PNCMar. Os instrumentos da política que apresentamos nesse estudo têm um grande papel no fortalecimento de processos participativos para a gestão do território marinho brasileiro. Contudo, somente organizações dedicadas à conservação e uso sustentável do mar não vão construir sozinhas esse processo participativo; é necessário uma abertura dos poderes da república e dos detentores do poder econômico para também contribuírem com as iniciativas e que o diálogo proporcionado pela participação leve efetivamente a parcerias dedicadas ao uso e conservação da zona costeira e marinha, baseados na sustentabilidade forte.

6 CONCLUSÃO

A questão proposta nesse trabalho foi buscar uma resposta sobre a necessidade de aprimoramento do direito brasileiro que trata da conservação marinha, a fim de contribuir para a implementação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável número 14. Durante o longo caminho até se chegar à avaliação do sistema jurídico brasileiro para a conservação do mar e as propostas para o futuro, a investigação proporcionou várias descobertas importantes para o contexto do trabalho.

Ao avaliar a evolução das agendas da ONU, chamou a atenção que, ao chegar à Agenda 2030, depois da variável ambiental ganhar espaço durante os 70 anos da organização, o tema do desenvolvimento sustentável passou a ser considerado fundamental para que seja atingido o objetivo primeiro das Nações Unidas – a paz. Dessa forma, até 2030 o desenvolvimento sustentável é colocado no centro das ações da Organização.

O desenvolvimento sustentável só será alcançado a partir da sustentabilidade forte. E independente da divergência doutrinária sobre sua natureza jurídica, é importante que a variável ambiental seja considerada um fundamento no processo de desenvolvimento, sob pena de não ser atingida a equidade intergeracional, ponto-chave do conceito, e também que a concretização do Estado de Direito Ambiental é reconhecidamente uma condição essencial para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

Ao se avaliar o tema dos oceanos, percebeu-se que a evolução das demandas causadas pelas atividades no mar afetou diretamente o Direito e também a forma de perceber os conflitos e a forma de gestão. Primeiramente, observou-se que as demandas marinhas se davam a partir da linha da água e que os conflitos giravam em torno dos espaços para navegação, o que concluímos ser uma visão linear dos oceanos. Com o incremento de certas atividades, como a pesca e a exploração dos fundos marinhos, os Estados foram necessitando cada vez mais garantir direitos sobre o território para explorar o mar. A partir daí, percebeu-se que a visão sobre o mar tornou-se tridimensional. Devido à concretização da variável ambiental proporcionada pela evolução do pensamento em relação à necessidade de preservação do meio ambiente marinho, refletida tanto na UNCLOS quanto nos resultados das grandes conferências ambientais, percebeu-se que a abordagem da gestão marinha deve ser ecossistêmica, o que demonstra uma visão sistêmica sobre as atividades no mar e também sugere que essa é a base para a

sustentabilidade forte. Isso quer dizer que, para se garantir o meio ambiente como fundamento no processo de desenvolvimento, a gestão do meio marinho deve ser com base nos ecossistemas. Essa afirmação, é claro, merece uma investigação mais aprofundada para que seja melhor fundamentada.

Ao buscar uma classificação apropriada para o direito do mar e apontar a sua intersecção com o direito ambiental, sugerimos a adoção da expressão ‘direito da conservação marinha’, o que entendemos ser um conjunto de normas e políticas que unem os temas de dois ramos autônomos do direito: o direito do mar e o direito ambiental. Não queremos, dessa forma, impor uma subclassificação desses ramos do direito, mas entendemos que essa expressão serve para definir os esforços jurídicos para o uso e a conservação dos espaços marinhos. Certamente, isso merece um aprofundamento para que sejam apontadas razões mais fundamentadas para se estabelecer no mundo jurídico essa subclassificação.

Outro ponto que se conclui da pesquisa é que, a partir dos resultados da Primeira Avaliação Global Integrada Marinha, percebe-se que o direito internacional não está sendo propriamente integrado nas normas internas dos Estados e que não tem contribuído para a sustentabilidade dos oceanos. Dessa forma, o ODS 14, no contexto da Agenda 2030, é mais um esforço da ONU para que os países adotem as regras internacionais e as implementem de fato. A Agenda é um instrumento de marketing político que deve ser aproveitado pela sociedade para evidenciar problemas e soluções. As metas do ODS 14, em que pese o tema dos subsídios à pesca, por exemplo, ainda estar sendo debatido na OMC, em sua maioria já são previstas em outros acordos internacionais, e o estabelecimento desse ODS busca evidenciar a necessidade de uma ação urgente em relação a esses temas e também proporciona que a sociedade mundial possa se apropriar do debate sobre a conservação dos oceanos, fazendo com que a relação do ser humano com essa área, que ocupa 70% do planeta, seja tratada com mais responsabilidade.

No Brasil, apesar da Constituição Federal ser considerada uma norma que impõe a sustentabilidade forte para a garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que se percebe é que há um grande arcabouço legal que afeta a conservação marinha, mas que as normas são esparsas e de difícil aplicação. Além do mais, o estabelecimento de instrumentos de gestão mais específicos para o meio marinho são elencados somente na Lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e a partir do mar territorial esses instrumentos

não são aplicados. Com o aumento das demandas sobre os espaços marinhos sob jurisdição nacional, inclusive proporcionando o aumento desses espaços, reconhecido pela ONU e chamado pela marinha do Brasil de Amazônia Azul, é necessário um aprimoramento das normas que regem a ação humana nesse território, inclusive para que o direito ajude o país a implementar o ODS 14.

Obviamente se reconhece que o direito não é a única ferramenta que deve ser utilizada para que o país atinja o ODS 14 de forma integrada com os outros 16 Objetivos. No entanto, trata-se de um caminho fundamental para que esse propósito seja alcançado. Reconhecendo isso, a sociedade civil vem cada vez mais se organizando para garantir a conservação dos oceanos e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Um dos frutos dessa ação da sociedade é o PL 6.969, que visa instituir no país uma Política Nacional para a Conservação e Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro. Observou-se que essa proposta traz objetivos, princípios e instrumentos inovadores que podem ajudar o país a atingir o ODS 14. Inclusive, a norma absorve a necessidade da implementação no país da gestão baseada em ecossistemas, o que já afirmamos ter entendido ser fundamental ao desenvolvimento baseado na sustentabilidade forte. Embora tenhamos essa compreensão, devemos ser realistas e entender que um processo legislativo é demorado, ainda mais no contexto político atual, e que 2030 é um horizonte muito curto para se aprovar uma lei e implementá-la até perceber seus resultados. Contudo, independente desse horizonte, as metas do ODS 14 ainda serão perseguidas por muito tempo e o aprimoramento do direito deve ser sempre incentivado, apesar de ser apenas uma das ciências que trabalham a favor da sustentabilidade.

É certo que o trabalho ainda deixa muitas lacunas e que não conseguiu, e nem era esse o propósito, aprofundar a imensa gama de temas necessários para se compreender a forma com que o direito da conservação marinha colabora com a implementação do ODS 14 no Brasil. Contudo, entendemos que, para uma primeira avaliação nesse período de um ano de vigência da Agenda 2030, chegamos a conclusões importantes que podem contribuir com o avanço da matéria.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Muito além da economia verde**. São Paulo: Planeta Sustentável, 2012.

ALBUQUERQUE, Letícia. **Conflitos socioambientais na Zona Costeira Catarinense**: estudo de caso da Barra do Camacho/SC. 2009. 205 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2009.

ALBUQUERQUE, Letícia; NASCIMENTO, Januário. Os princípios da Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar de 1982.

Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, p. 129-148, jan. 2002. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15335/13927>>.

AMARAL JUNIOR, Alberto; OLIVEIRA, Carina; MONT'ALVERNE, Tarin. A implementação no Brasil da obrigação de conservar o meio ambiente marinho: algumas lacunas na preservação da biodiversidade marinha. In: MENEZES, Wagner (org.). **Direito do mar**: desafios e perspectivas. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. p. 250-265.

AWOSIKA, Lawrence. **UNCLOS and sustainable development**: the implications of the continental shelf regime. Nova Iorque, 3 fev. 2014. Disponível em:

<http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/sustainable_dev/Awosika_powerpoint.pdf>.

AYALA, Patrick de Araújo. Direito Ambiental de Segunda Geração e o Princípio de Sustentabilidade na Política Nacional do Meio Ambiente. In: BENJAMIN, Antonio Herman et al. (coord.) **PNMA**: 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011. 2v.

BAHIA, Carolina Medeiros. **Nexo de causalidade em face do risco e do dano ao meio ambiente**: elementos para um novo tratamento da causalidade no sistema brasileiro de responsabilidade civil ambiental. 2012. 383 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2012.

BRANDINI, Frederico. **Mar Brasil**. São Paulo: Auana Editora, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.969/2013. Institui a Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604557>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

BRASIL. Marinha do Brasil. Centro de Comunicação Social da Marinha. **A Amazônia Azul**. 2013b. Disponível em: <http://www.mar.mil.br/hotsites/sala_imprensa/html/amazul.html>. Acesso em: 15 jun. 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>>. Acesso em: 10 maio 2016.

_____. **Avaliação Ambiental Estratégica**. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/aae.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. **Convenção sobre diversidade biológica**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_chm_rbbio/_arquivos/cdbport_72.pdf>. Acesso em: 10 maio 2016.

_____. **Indicadores ambientais**. Brasília, [2012]. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/informacao-ambiental/sistema-nacional-de-informacao-sobre-meio-ambiente-sinima/indicadores>. Acesso em: 15 maio 2015.

_____. **Livro vermelho da fauna brasileira ameaçada de extinção**. Brasília, 2008b. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/biodiversidade/fauna-brasileira/livro-vermelho/volumeI/vol_I_parte2.pdf. Acesso em: 13 jul. 2016.

_____. **Lista de espécies ameaçadas: saiba mais**. Brasília, [2014]. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/faunabrasileira/2741-lista-de-especies-ameacadas-saiba-mais.html>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. **Plano de Áreas Protegidas**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/plano-de-areas-protegidas>>. Acesso em: 02 maio 2016.

_____. **Programa ReviZEE: Características**. Brasília, 2006b. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zona-costeira-e-marinha/programa-revizee/item/7600>>. Acesso em: 02 maio 2016.

_____. **Relatório de qualidade do Meio Ambiente**. Brasília, 2013c. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/qualidadeambiental/RQMA_2013.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2015.

BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura. Secretaria de Monitoramento e Controle. **Boletim estatístico da pesca e aquicultura**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/biblioteca/download/e-statistica/est_2011_bol__bra.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2652.htm>. Acesso em: 02 maio 2016.

_____. Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7661.htm>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005. Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM. 2005b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5377.htm>. Acesso em: 10 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3540 MC**. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01 set. 2005, DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000094348&base=baseAcordaos>. Acesso em 07 ago. 2016.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. O Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988. **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, v. 19, n. 1, jan./jun. 2008.

BROWN, Lester. **Eco-Economia**: uma nova economia para a Terra. Salvador: UMA, 2003.

_____. **Plano B 4.0**: mobilização para salvar a civilização. São Paulo: New Content; Ofício Plus, 2009.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Direito Constitucional Ambiental Português e da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Cultrix, 1996.

CARVALHO, Paulo Gonzaga Mibielli de; BARCELOS, Frederico Cavadas. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM: uma avaliação crítica. **Sustentabilidade em Debate** - Brasília, v. 5, n. 3, p. 222-244, set/dez 2014.

CAVALCANTI, Vanessa Maria Mamede. **Plataforma continental**: a última fronteira da mineração. Brasília: DNPM, 2011.

CHARLES, Eden. **The role of the United Nations Convention on the Law of the Sea in sustainable development**: at the panel discussion organized by the Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. 2014. Disponível em:
<http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/sustainable_dev/Amb_Charles_remarks.pdf>. Acesso em: 15 maio 2016.

CIRM – Comissão interministerial para os recursos do mar. **IX Plano setorial para os recursos do mar**. 2016. Disponível em:
<<https://www.mar.mil.br/secirm/publicacoes/psrm/IXPSRM.pdf>>.

CIRM – Comissão interministerial para os recursos do mar; GI-GERCO – Grupo de integração do gerenciamento costeiro. **Plano de ação federal da zona costeira do Brasil**. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa/_arquivos/pafzc_out2005.pdf

CRUZ, Branca Martins da. Desenvolvimento Sustentável e Responsabilidade Ambiental. In: MARQUES, José Roberto. **Sustentabilidade e temas fundamentais de direito ambiental**. Campinas: Millennium, 2009.

DIAS-NETO, J.; MARRUL-FILHO, S. **Síntese da Situação da Pesca Extrativa Marinha no Brasil**. Brasília: IBAMA/DIFAP/CGREP, 2003.

FAO. Report of the Expert Consultation on Identifying, Assessing and Reporting on Subsidies in the Fishing Industry: Rome, 3-6 December 2002. **FAO Fisheries Report**, Roma, n. 698, 2003. 81p.

FIGUEIREDO, M. F. **Relatório 25 anos do plano nacional de gerenciamento costeiro no Brasil**. 2013. Encomendado pela Fundação SOS Mata Atlântica. Disponível em: http://www.sosma.org.br/wp-content/uploads/2014/05/25-anos-Revisado_Figueiredo.pdf

_____. A Proteção Constitucional dos Espaços Protegidos, a Recategorização de Unidades de Conservação da Natureza e o Projeto de Lei N. 4.198 de 2012. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Congresso de Estudantes de Direito Ambiental**, 9. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014.

FIGUEIREDO, Mauro; GONÇALVES, Leandra. Uma lei para a conservação do bioma marinho brasileiro. In: MENEZES, Wagner (org.). **Direito do mar: Desafios e perspectivas**. Belo Horizonte: Arraes, 2015.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FRANCISCO, Papa. **Carta encíclica *laudato si'* do santo padre Francisco sobre o cuidado da casa comum**. Roma, 24 maio 2015. Disponível em:

<<http://m.vatican.va/content/francescomobile/pt/encyclicals/documents/>

papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html>. Acesso em: 10 ago. 2015.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FRENTE cria GT do Mar em busca de legislação para o setor. **Partido Verde**, 20 jun. 2008. Disponível em: <<http://pv.org.br/2008/06/20/destaques-da-bancada-do-pv-na-camara-23-a-30-de-junho/>>. Acesso em 15 ago. 2015.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Direitos Brasileiros de Zona Econômica Exclusiva e de Plataforma Continental em Torno do Arquipélago de São Pedro e São Paulo**. 2002. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/130/29.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

GOURMELON, Gaelle. Sustainable development goals: will the world stick to its new year's resolutions? **World Watch Institute**, Washington, 12 jan. 2016. Disponível em: <<http://blogs.worldwatch.org/sustainable-development-goals-will-the-world-stick-to-its-new-years-resolutions/>>. Acesso em: 26 fev. 2016.

GREENPEACE. **Por um mar sem fim**. [2009]. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/O-que-fazemos/Oceanos/>

IUCN. **Introduction**. [2016]. Disponível em: <http://www.iucnredlist.org/about/introduction>. Acesso em: 13 jul. 2016.

JURAS, Ilidia da A. G. Martins. **RIO + 10: o plano de ação de Joanesburgo**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

_____. **Ecossistemas costeiros e marinhos: ameaças e legislação nacional aplicável**. Estudo encomendado pela Frente Parlamentar Ambientalista. 2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema14/2012_16846.pdf>. Acesso em 10 ago. 2016.

KI-MOON, Ban. **Declaração à Assembleia Geral da ONU sobre os resultados da Rio+20**. Nova Iorque, 28 jun. 2012. Disponível em:

<<http://www.onu.org.br/rio20/tema/documento-final/>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

KRAVCHENKO, Svitlana. Environmental Rights In International Law: Explicitly Recognized Or Creatively Interpreted? **Florida A&M Univ. Law Review**, v. 7, n. 2, p. 163-180, 2012.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2006. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/al000189.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2016.

LEBLON, Saul. A crise e a aposta de Ignacy Sachs para a Rio-2012. **Carta Maior**, São Paulo, 29 ago 2011. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Meio-Ambiente/A-crise-e-a-aposta-de-Ignacy-Sachs-para-a-Rio-2012/3/17468>>.

LEITE, José Rubens Morato; CAETANO, Matheus Almeida. Aproximações à Sustentabilidade Material no Estado de Direito Ambiental Brasileiro. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; CAETANO, Matheus Almeida (Org.). **Repensando o estado de direito ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 151-188. (Pensando o Direito no Século XXI, v.3).

_____. Breves Reflexões sobre os Elementos do Estado de Direito Ambiental Brasileiro. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; CAETANO, Matheus Almeida (Org.). **Repensando o estado de direito ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012b. p. 49-88. (Pensando o Direito no Século XXI, v.3).

LEITE, José Rubens Morato; PERALTA, Carlos E. Desafios e oportunidades da Rio+20: perspectivas para uma sociedade sustentável. In: LEITE, José Rubens Morato; PERALTA MONTERO, Carlos E.; MELO, Melissa, Ely (Org.). **Temas da Rio+20: Desafios e perspectivas**. Florianópolis: FUNJAB, 2012. p. 12-40.

LIMA, A.; FIGUEREDO, M. **Análise preliminar de legislação comparada: oportunidades para uma lei de proteção aos ecossistemas marinhos brasileiros**. 2013. Encomendado pela Fundação SOS Mata Atlântica. Disponível em:

<<http://www.sosma.org.br/wpcontent/uploads/2014/05/Estudo-legcom-LimaFigueiredo1.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2016.

MARTIN, Paul; BOER, Ben; SLOBODIAN, Lydia (Orgs.). **Framework for Assessing and Improving Law for Sustainability**. Gland (Suíça): IUCN, 2016.

MATZ-LÜCK, Nele. **Ocean Governance**: Governing Global Commons. [video online]. OceanMooc, Kiel University (Germany), 2016. Disponível em: <<http://www.oceanmooc.org/en/topics/index.php>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Desenvolvimento sustentável e sua expressão jurídica. **Consulta Jurídica**, 04 jun. 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jun-04/ambiente-juridico-desenvolvimento-sustentavel-expressao-juridica#_ftnref4>. Acesso em: 15 ago. 2016.

MENEZES, Wagner. **O direito do mar**. Brasília: FUNAG, 2015.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável; conceitos e princípios. **Textos de Economia**, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 131-142, jan. 1993. Disponível em: <<http://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/view/6645/6263>>. Acesso em: 16 maio 2016.

_____. **O mito do desenvolvimento sustentável**: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. Florianópolis: UFSC, 2001.

MORIN, Edgar; KERN, Anne-Brigitte. **Terra-Pátria**. Tradução de Paulo Azevedo Neves da Silva. Porto Alegre: Sulina, 2003.

NILO, Alessandra. Agenda 2030 é adotada na ONU: e o Brasil com isso? **Carta Capital**, 07 out. 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/agenda-2030-e-adotada-na-onu-e-o-brasil-com-isso-194.html>>. Acesso em: 26 fev. 2016.

NOVAES, W. Agenda 21: um novo modelo de civilização. In: TRIGUEIRO, A. (org). **Meio ambiente no século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

O FUTURO que não queremos. 21 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.ipetitions.com/petition/the-future-we-dont-want/>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

OLIVEIRA, C. C.(Org.). **Meio Ambiente Marinho e Direito:** exploração e investigação na Zona Costeira, na Plataforma Continental e nos Fundos Marinhos. Curitiba: Juruá, 2015. 402p.

OMC. Uruguay Round Agreement. **Agreement on subsidies and countervailing measures**. Geneva: OMC, [1994?]. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

ONU. **Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. São Francisco, 1945. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 15 maio 2016.

_____. **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar**. Montego Bay, 1982. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/final_act_eng.pdf>. Acesso em: 15 maio 2016.

_____. **Resolução 44/228:** Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento. 1989. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/44/ares44-228.htm>>. Acesso em: 15 maio 2016.

_____. **Possible adverse effects of sea-level rise on islands and coastal areas, particularly low-lying coastal áreas**. 1989b. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r206.htm>>. Acesso em 26 fev. 2016.

_____. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2016.

_____. **Acordo Relativo Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.** Nova Iorque, 1994. Disponível em: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm. Acesso em: 26 maio 2016.

_____. **The United Nations Convention on the Law of the Sea: a historical perspective.** 1998. Disponível em: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm. Acesso em: 07 ago. 2016.

_____. **Declaração de Johannesburg sobre Desenvolvimento Sustentável.** Johannesburg, 2002. Disponível em: <http://www.un-documents.net/jburgdec.htm>. Acesso em: 26 maio 2016.

_____. **Sobre a Rio + 20.** 2012. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/sobre/>. Acesso em: 20 fev. 2016.

_____. **United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982:** Overview and full text. 2013. Disponível em: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm.

_____. **Oceans and the law of the sea.** 30 nov. 2015. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.22. Acesso em: 07 ago. 2016.

_____. **Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2006:** 61/222. Oceans and the law of the sea. 2006. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/507/69/PDF/N0650769.pdf?OpenElement>. Acesso em: 22 abr. 2016.

_____. **Resolution adopted by the General Assembly on 23 December 2015:** 70/235: Oceans and the law of the sea. 2015c. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/235. Acesso em: 07 ago. 2016.

_____. **Development of an international legally-binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of**

areas beyond national jurisdiction. 2015d. Disponível em: <https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/unga_loos_may2015.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2016.

_____. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.** Oslo, 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2016.

_____. **Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** 2015b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 26 maio 2016.

_____. **A Regular Process for Global Reporting and Assessment of the State of the Marine Environment, including Socio-economic Aspects: Regular Process.** 2016. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/global_reporting/WOA_RegProcess.htm>. Acesso em: 07 ago. 2016.

_____. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: 17 objetivos para transformar nosso mundo.** 2016b. Disponível em: <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/oceans/>>. Acesso em: 07 ago. 2016.

_____. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs. **Ecosystem approaches.** 21 jul. 2010. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/ecosystem_approaches/ecosystem_approaches.htm>. Acesso em: 26 fev. 2016.

_____. **Plano de Implementação da Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável.** Joanesburgo, 2002b. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/plano_joanesburgo.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2016.

OUVIDORIA DO MAR. 1º Autodiagnóstico das Redes Costeiras e Marinhas do Brasil: Nós e Redes pela Saúde do Oceano: Relatório Final. 2016. Disponível em: <<http://ouvidoriadomar.wixsite.com/ouvidoria3/projetos>>. Acesso em: 07 ago. 2016.

PANORAMA BRASIL. Proposta do Brasil sobre subsídio no setor pesqueiro sai vitoriosa na OMC, avalia ministro. **DCI**, 06 dez. 2007. Disponível em: <<http://www.dci.com.br/financas/proposta-do-brasil-sobre-subsidio-no-setor-pesqueiro-sai-vitoriosa-na-omc,-avalia-ministro-id128716.html>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. **Guia de melhores práticas para Avaliação Ambiental Estratégica**: orientações metodológicas para um pensamento estratégico em AAE. Lisboa: Agência Portuguesa do Ambiente e Redes Energéticas Nacionais, 2012.

PAULY, Daniel; ZELLER, Dirk. Catch reconstructions reveal that global marine fisheries catches are higher than reported and declining. **Nature Communications**, jan. 2016. Disponível em: <<http://www.nature.com/ncomms/2016/160119/ncomms10244/pdf/ncomms10244.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2016.

PNUD. **Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**: subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável. 2015. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/acompanhando-a-agenda-2030.html>>. Acesso em: 07 ago. 2016.

_____. **Ação Contra a Mudança Global do Clima**. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. 2015b. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015/sdg-overview/goal-13.html>>. Acesso em 22 abr. 2016.

PRIEUR, Michel. O princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA). **Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012.

PORTANOVA, Rogério. Impasses Civilizatórios, Pensamento Latinoamericano e o Direito Planetário. In: JORNADA LATINO-AMERICANA DE DIREITO E MEIO AMBIENTE BRASIL - COSTA RICA: Desafios para a conservação e uso sustentável da biodiversidade. **Anais...** Florianópolis, 2012. Disponível em:

<http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131201043958_225.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2016.

RIBEIRO, Stênio. Governo suspende seguro-defeso dos pescadores por até quatro meses. **Agência Brasil**, 09 out. 2015. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/2015/10/governo-suspende-seguro-defeso-dos-pescadores-por-ate-quatro-meses>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

RIO+20. **O futuro que queremos**: declaração final da Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2016.

ROLIM, M. H. F. S. A Convemar e a proteção do meio ambiente marinho: impacto na evolução e codificação do direito do mar: as ações implementadas pelo Brasil e seus reflexos no Direito nacional. In: PEREIRA, A. C. A.; PEREIRA, J. E. A. (Org.). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar**. Brasília: FUNAG, 2014.

RUBIN, Andrew et al. **Paths to Fisheries Subsidies Reform**: Creating sustainable fisheries through trade and economics. Washington: Oceana, 2015.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

_____. Desenvolvimento numa economia mundial liberalizada e globalizante: um desafio impossível? **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v.11, n.30, maio/ago. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v11n30/v11n30a14.pdf>>. Acesso em: 07 maio 2016.

SACHS, Jeffrey D. From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals. **The Lancet**, v. 379, n. 9832, p. 2206-2211, jun. 2012.

SANDS, Philippe. **Principles of international environmental law**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. **O Brasil e as Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2013.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Direito Ambiental Internacional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Thex, 2002.

SILVA, Marina. Desafios do Desenvolvimento Sustentável no Brasil: Palestra de Marina Silva em Feira. **Viva Sustentável**, 31 ago. 2015. Disponível em: <<http://vivasustentavel.eco.br/desafios-do-desenvolvimento-sustentavel-no-brasil-palestra-de-marina-silva-em-feira/>>. Acesso em: 07 ago. 2016.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SOARES, Guido Fernandes Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente**: emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2001.

SUMAILA, Rashid et al. **A bottom-up re-estimation of global fisheries subsidies**. Vancouver, 2009. Disponível em: http://publications.oceans.ubc.ca/webfm_send/68

SUMAILA, Rashid et al. **Global fisheries subsidies**. Luxemburgo: European Union, 2013. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/513978/IPOL-PECH_NT\(2013\)513978_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/513978/IPOL-PECH_NT(2013)513978_EN.pdf)>.

SUMAILA, Rashid. **Is an all or nothing WTO fisheries subsidies agreement achievable?** Geneva: ICTSD, 2011. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/downloads/2012/02/rashid-sumaila-is-an-all-or-nothing-wto-fisheries-subsidies-agreement-achievable.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

SUMAILA, Rashid. Subsidies Weaken the Sustainability of Global Fisheries while Increasing Inequality among Fishers. In: UNCTAD. **Ad hoc expert meeting on trade in sustainable fisheries**. Geneva, 2015. Disponível em: <<http://unctad.org/meetings/en/Contribution/dtc-ted-ahem-28092015-contribution-UBC.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

SUNDARAM, Jomo Kwame. Introduction. In: PUSCHRA, Werner; BURKE, Sara (Orgs.). **Sustainable development in an unequal world: how do we really get the future we want?** New York: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2012.

UICN. A major step towards a legally-binding deal for the high seas. 19 jun. 2015. Disponível em: <<https://www.iucn.org/es/node/18035>>. Acesso em: 26 fev. 2016.

_____. **World Declaration on the Environmental Rule of Law:** outcome document of the 1st IUCN World Environmental Law Congress. Rio de Janeiro, abr. 2016. Disponível em: <<http://iucnael2016.no/wp-content/uploads/2016/06/WORLD-DECLARATION-ON-THE-ENVIRONMENTAL-RULE-OF-LAW-Near-Final-Draft-.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

UNEP. Environmental Rule of Law: Advancing Justice, Governance and Law For Environmental Sustainability. 2013. Disponível em: <<http://www.unep.org/environmentalgovernance/LawMEAimplementation/ERoL/ERoL/tabid/133403/Default.aspx>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. **At UN Environment Assembly Convening in Nairobi:** Governments Agree to 25 Landmark Resolutions to Drive Sustainability Agenda and Paris Climate Agreement. 28 maio 2016. Disponível em: <http://unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=27074&ArticleID=36197&l=en>>. Acesso em 28 maio 2016.

UNESCO. Marine Spatial Planning Initiative. 2011. Disponível em: http://www.unesco-iocmarinesp.be/msp_around_the_world/canada_pncima . Acesso em 25 maio 2015.

UNIÃO EUROPEIA. Proposta de decisão do conselho relativa à conclusão, em nome da União Europeia, do Protocolo sobre a Gestão Integrada da Zona Costeira do Mediterrâneo da Convenção para a Protecção do Meio Marinho e da Região Costeira do Mediterrâneo. Bruxelas, 19 fev. 2010. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2010\)0030_/com_com\(2010\)0030_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0030_/com_com(2010)0030_pt.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2016.

VIEIRA, Ricardo Stanziola. **Direitos humanos, ciência e modernidade:** uma abordagem interdisciplinar dos dilemas introduzidos pela biotecnologia no debate do direito moderno contemporâneo. 2004. 302 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

WINTER, Gerd. Um fundamento e dois pilares: o conceito de desenvolvimento sustentável 20 anos após o Relatório Brundtland. In: MACHADO, Paulo Affonso Leme; KISHI, Sandra Akemi Shimada (Orgs.) **Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Européia**. Tradução de Carol Manzoli Palma. Campinas: Millennium, 2009.

WOLFRUM, Rüdiger; MATZ, Nele. The Interplay of the United Nations Convention on the Law of the Sea and the Convention on Biological Diversity. **Max Planck Year Book of United Nations Law**, p. 445-480, 2000. Disponível em: <http://www.mpil.de/files/pdf2/mpunyb_wolfrum_matz_4.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2016.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The New Plastics Economy:** Rethinking the future of plastics. Ellen MacArthur Foundation, jan. 2016. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_New_Plastics_Economy.pdf. Acesso em: 15 ago. 2016.

ZANELLA, Tiago Vinicius. **Curso de Direito do Mar**. Curitiba: Jurua, 2013.